

Beleving van regeldruk in het onderwijs

Jos van Kuijk | Carolien van Rens | Sanne Elfering | Hans van Gennip

Juli 2008

BELEVING VAN REGELDRUK IN HET ONDERWIJS

Beleving van regeldruk in het onderwijs

Jos van Kuijk
Carolien van Rens
Sanne Elfering
Hans van Gennip

Juli 2008

Projectnummer: 2007.432

© 2008 ITS, Radboud Universiteit Nijmegen

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden vermenigvuldigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze dan ook, en evenmin in een retrieval systeem worden opgeslagen, zonder de voorafgaande schriftelijke toestemming van het ITS van de Radboud Universiteit Nijmegen.

No part of this book/publication may be reproduced in any form, by print, photoprint, microfilm or any other means without written permission from the publisher.

Voorwoord

Vermindering van regeldruk voor scholen, instellingen en leraren is voor het ministerie van OCW een belangrijk aandachtspunt. Via ‘OCW-ontregelt’ zijn al veel wetten en ministeriële regelgeving geschrapt of aangepast. Nog niet altijd is dit merkbaar bij scholen en ook leraren vinden er in hun werkzaamheden weinig van terug. Het was vooral dit laatste gegeven waarom het ministerie onderzoek wilde naar de beleving van regeldruk bij leraren.

Dit onderzoek heeft de perceptie van regeldruk in alle onderwijssectoren in kaart gebracht via oriënterende gesprekken met leraren en schoolleiding en via een survey bij leraren. Hierbij is gezocht naar de meest irritante regels. Om ook oplossingen voor deze meest irritante regels in kaart te brengen, zijn in alle sectoren met vertegenwoordigers van één onderwijsinstelling de meest irritante regels uitgediept en zijn oplossingsrichtingen besproken. Deze suggesties voor oplossingsrichtingen zijn vervolgens in gesprekken met deskundigen op het terrein van onderwijs, regelgeving en arbeidsvoorwaarden aan de orde gesteld.

Het onderzoek levert een palet aan irritante regels met soms verrassende oplossingsrichtingen. Het afschaffen van ‘regels’ hoort daar in het algemeen niet bij, al staan die soms wel ter discussie. Oplossingen worden vooral gezocht in het duidelijk maken waarom die regels er zijn, hoe er in de organisatie mee omgegaan wordt en wat dit betekent voor de relatie tussen de leiding en de leraar.

Wij danken alle leraren en leidinggevendenden die in de gevoerde gesprekken met ons en door het invullen van de vragenlijst hun beleving van regels naar voren hebben gebracht en mee hebben willen denken over realistische en haalbare oplossingen. Zonder hen was dit onderzoek niet mogelijk geweest.

Ook de deskundigen vanuit de sectorraden (PO-raad, WEC-raad, VO-raad, MBO-raad, HBO-raad en VSNU), vakbonden (CNV Onderwijs), onderwijsinspectie en het ministerie van OCW danken we voor hun bijdrage bij het bespreken van de door het veld naar voren gebrachte oplossingsrichtingen.

Een woord van dank ten slotte voor de begeleidingscommissie bij dit onderzoek. De commissie heeft, onder voorzitterschap van Astrid Hooijmaijers (directie FEZ), in de diverse stadia een constructieve bijdrage geleverd. In deze begeleidingscommissie hadden verder zitting: Frans Mentjox (VO-raad), Petra Heida (directie BVE), André

Herbrink (directie Kennis), Wim van Holsteijn (directie WJZ), Alex Hut (directie FEZ), Bert Ouwens (directie VO), Marja van Rijn (directie HO), Harry Swarts (directie PO) en Anne-Marie van der Tuin (directie PO).

Wij hopen met dit onderzoek een aanzet gegeven te hebben tot inzicht in de beleving van regels door leraren. De oplossingen geven daarbij een richting aan die bewandeld kan worden. Het is een eerste stap. Nu zijn anderen aan zet om hier mee aan de slag te gaan. Wij wensen allen veel succes bij het verder uitwerken ervan.

Wij zijn van mening dat oplossingen voor irritante regels soms dichterbij liggen dan verwacht en dat veel irritatie met relatief eenvoudige – vaak al bestaande – instrumenten kan worden voorkomen. We denken dat het meer dan de moeite waard is om er aan te werken.

Jos van Kuijk
Hans Van Gennip

Inhoud

Voorwoord	v
1 Samenvatting en conclusies	1
1.1 Kader en opzet van het onderzoek	1
1.2 Belangrijkste uitkomsten per sector	2
1.3 Conclusies over sectoren	5
2 Aanleiding, doel en vraagstelling en opzet en uitvoering	9
2.1 Inleiding	9
2.2 Achtergrond van het onderzoek	9
2.3 Doel van het onderzoek en onderzoeksvragen	10
3 Oriëntatie op en inventarisatie van irritante regels	13
3.1 Eerste inventarisatie	13
3.2 Literatuursearch en gesprekken	15
4 Uitvoering van het survey	17
4.1 Inleiding	17
4.2 Vorm van de vragenlijst	17
4.3 Populatie, uitvoering en respons	18
4.4 Leeswijzer	19
5 Basisonderwijs	23
5.1 Respons	23
5.2 Irritatiecijfer	23
5.3 Irritatiecijfer en percentage gekozen	24
5.4 Nut en frequentie waarmee men met de regel te maken krijgt	25
5.5 Kenmerken van leraren en de onderwijsorganisatie	26
5.6 Oplossingsrichtingen	26
5.6.1 Algemeen	27
5.6.2 Regels op het terrein van het onderwijs / de onderwijsorganisatie	27
5.6.3 Regels over organisatiestructuur en –cultuur	29
5.6.4 Regels over de taken en taakopvatting van leraren	30
5.7 Samenvatting en conclusies	30

6	Speciaal onderwijs	35
6.1	Respons	35
6.2	Irritatiecijfer	35
6.3	Irritatiecijfer en percentage gekozen	35
6.4	Oplossingsrichtingen	36
6.4.1	Algemeen	36
6.4.2	Onderwijs en onderwijsorganisatie	37
6.4.3	Organisatiestructuur en -cultuur	38
6.4.4	Regels over de taken en taakopvatting van leraren	39
6.5	Samenvatting en conclusies	40
7	Voortgezet onderwijs	43
7.1	Respons	43
7.2	Irritatiecijfer	43
7.3	Irritatiecijfer en percentage gekozen	44
7.4	Nut en frequentie waarmee men met de regel te maken krijgt	45
7.5	Kenmerken van leraren en de onderwijsorganisatie	46
7.6	Oplossingsrichtingen	46
7.6.1	Algemeen	47
7.6.2	Regels op het terrein van onderwijs / lesgeven	47
7.6.3	Regels op het terrein van taken, taakopvatting en bekwaamheden	48
7.6.4	Regels op het terrein van de organisatiestructuur en -cultuur	49
7.7	Samenvatting en conclusies	49
8	Middelbaar beroepsonderwijs	55
8.1	Respons	55
8.2	Irritatiecijfer	55
8.3	Irritatiecijfer en percentage gekozen	56
8.4	Nut en frequentie waarmee men met de regel te maken krijgt	57
8.5	Kenmerken van leraren en de onderwijsorganisatie	58
8.6	Oplossingsrichtingen	59
8.6.1	Algemeen	59
8.6.2	Regels op het terrein van onderwijs(vernieuwing) en onderwijstijd	59
8.6.3	Regels over de aanname en registratie van deelnemers	60
8.6.4	Regels over organisatiestructuur en -cultuur	61
8.6.5	Regels over scholing en bekwaamheid	62
8.7	Samenvatting en conclusies	62

9 Hoger beroepsonderwijs	67
9.1 Respons	67
9.2 Irritatiecijfer	67
9.3 Irritatiecijfer en percentage gekozen	68
9.4 Nut en frequentie waarmee men met de regel te maken krijgt	69
9.5 Kenmerken van leraren en de onderwijsorganisatie	70
9.6 Oplossingsrichtingen	71
9.6.1 Algemeen	71
9.6.2 Regels over onderwijsorganisatie, onderwijsvernieuwing en accreditatie	72
9.6.3 Organisatiestructuur en cultuur	73
9.7 Samenvatting en conclusies	74
10 Wetenschappelijk onderwijs	79
10.1 Respons	79
10.2 Irritatiecijfer	79
10.3 Irritatiecijfer en percentage gekozen	80
10.4 Nut en frequentie waarmee men met de regel te maken krijgt	81
10.5 Kenmerken van leraren en de onderwijsorganisatie	82
10.6 Oplossingsrichtingen	82
10.6.1 Algemeen	83
10.6.2 Aanstellingen / arbeidsvoorwaarden	83
10.6.3 Organisatiestructuur en cultuur	84
10.6.4 Onderwijsvernieuwing en publicaties	84
10.7 Samenvatting en conclusies	85
Literatuur	89
Bijlagen	91

1 Samenvatting en conclusies

1.1 Kader en opzet van het onderzoek

OCW is al enkele jaren bezig - conform afspraken in het regeerakkoord en interdepartementale afspraken - om de regeldruk voor scholen en instellingen te verlagen onder andere door het verminderen van de administratieve lasten. In eerste instantie heeft het ministerie zich hierbij gericht op de potentiële en feitelijke vermindering van de regeldruk van scholen. Gebleken is dat niet zozeer de inhoud van de regelgeving als wel de uitvoering ervan aanleiding geeft tot ergernis bij betrokkenen. Vandaar dat steeds meer belang gehecht wordt aan de wijze waarop regels worden gepercipieerd.

In dit onderzoek staat de beleving van de regeldruk door leraren centraal. Doel van het onderzoek is in kaart te brengen welke regels aanleiding geven tot irritatie bij leraren en in welke mate dit het geval is. Verder is het de bedoeling zicht te krijgen op de aspecten bij een regel die er voor zorgen dat de schoen wringt. Tevens zijn suggesties voor oplossingen die de regeldruk kunnen verminderen aan de orde.

De essentie van een regel is dat het een bepaling is waarnaar men zich moet richten. Een regel kent veel verschijningsvormen: wet- en regelgeving, centrale en decentrale regels, maatregelen, afspraken, procedures, aanwijzingen en voorschriften. In dit onderzoek zijn zowel regels (wet- en regelgeving) van ministeries (o.a. Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, Sociale zaken en Werkgelegenheid), als van werkgevers en werknemers (Cao), gemeenten en onderwijsinstellingen zelf meegenomen.

Er is surveyonderzoek gedaan bij de volgende onderwijssectoren: basisonderwijs, speciaal onderwijs, voortgezet onderwijs, middelbaar onderwijs, hoger beroepsonderwijs en wetenschappelijk onderwijs. Leraren hebben een internetvragenlijst ingevuld waarbij ze onder meer een aantal sectorspecifieke regels moesten beoordelen op de mate van irritatie.

Na het survey zijn de regels die het meest irritatie blijken op te roepen besproken met leraren op een onderwijsinstelling en vervolgens met een aantal experts. Deze gesprekken hebben suggesties voor oplossingsrichtingen opgeleverd.

1.2 Belangrijkste uitkomsten per sector

Basisonderwijs

Het gemiddelde irritatiecijfer (lopend van 1 tot 10) op de voorgelegde 24 regels is 4,8. De regels rond ‘de doorverwijzingsprocedure naar het speciaal onderwijs’ en de ‘werktijdenregistratie en vastgestelde werktijden’ hebben het hoogste irritatiecijfer (beide 7). Verder scoren relatief hoog regels rond verplichte aanwezigheid bij bijeenkomsten (6) en de verplichte administratie (handelingsplannen) voor onderwijs aan leerlingen met problemen (6). De gang van zaken rond scholing en competenties roept ook irritatie op (6). Van deze 6 regels zijn er twee afkomstig van OCW, twee van de scholen zelf en een van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW).

Leraren hebben het gevoel dat er in de regeluitvoering twijfel doorklinkt aan hun vakbekwaamheid (bewijslast overleggen) en dat wantrouwen over de inspanning van de leraar het uitgangspunt vormt. Andere kernen van de irritatie zijn gelegen in het gevoel dat er te veel en nodeloos werk moet worden verricht en dat extra geïnvesteerde tijd door de leraar niet wordt gecompenseerd.

De crux om de irritatie van regels te verminderen ligt in de hantering ervan binnen de basisschool. Het is vooral aan de schoolleiding om duidelijkheid over regels te verschaffen en een soepele wijze van uitvoering na te streven. Leraren wensen een benadering die uitgaat van vertrouwen en waardering voor het werk. Het gesprek rond de normjaartaak biedt handvatten om de inzet van leraren bij taken en vergaderingen te stroomlijnen. Bij de regels rond doorverwijzing van leerlingen en onderwijs aan leerlingen met problemen bieden snellere procedures en soepeler criteria waarvoor het Samenwerkingsverband (Permanente Commissie Leerlingenzorg) verantwoordelijk is, oplossingen voor de vermindering van irritaties bij leraren. Een beter gebruik van het leerlingvolgsysteem en afstemming van door leraren te leveren rapportages hieraan, kunnen mogelijk eveneens de irritatie verminderen. Tussen zorgvuldigheid aan de ene kant en een snelle, aanvaardbare, oplossing aan de andere kant zal echter vermoedelijk altijd een spanningsveld blijven.

Speciaal onderwijs

Vanwege de geringe respons bij het survey in deze sector moet met de resultaten zorgvuldig omgegaan worden. Het gemiddelde irritatiecijfer op de voorgelegde 22 regels is 3,5. Als meest irritant (hoogste cijfer: 5) komen naar voren regels rond de ‘Procedure Commissie Indicatiestelling’ en ‘werktijdenregistratie en vastgestelde werktijden’. In iets mindere mate ervaren leraren als irritant (4) regels voor verplichte aanwezigheid bij vergaderingen / cursussen en werkgroepen, regels over duur en frequentie van vergaderingen (4), regels over uitvoering van taken buiten de lesgevende taken (4) en regels over scholing en competenties (4). Eén van de genoemde

regels is afkomstig van OCW, één van SZW en de overige regels zijn van de scholen zelf.

Betrokkenen constateren in de gesprekken dat veel irritaties voortkomen vanuit de wijze waarop binnen de organisatie gewerkt wordt en dat in feite met relatief eenvoudige afspraken en organisatorische maatregelen deze zaken opgelost kunnen worden. De wijze van leidinggeven en organiseren, het verduidelijken van afspraken en het creëren van draagvlak zijn belangrijk. De irritaties bij de onderwijskundige zaken als de indicatiestelling, handelingsplannen en onderwijskundige rapporten, vergen enerzijds een zoeken naar meer efficiency en anderzijds het vergroten van de professionaliteit bij leraren waarbij ze leren gebruik te maken van deskundigheden in de directe omgeving. Bij de gesuggereerde oplossingsrichtingen gaat het vooral over verbetering op uitvoerend vlak.

Voortgezet onderwijs

Het gemiddelde irritatiecijfer op de aangeboden 22 regels in deze sector is 4,5. De regel over de 'verplichte onderwijstijd' (aantal verplichte lessen) roept duidelijk de meeste weerstand op: een gemiddeld irritatiecijfer 7. De regel is afkomstig van OCW. Verder is er ergernis bij regels (scoren gemiddeld een 6) over de uitvoering van taken buiten de lesgevende taken, de verplichte registratie van uren taakbeleid, de frequentie en duur van vergaderingen en regels over scholing en competenties. Ook leidt de verplichte aanwezigheid bij vergaderingen / studiedagen e.d tot ergernis (5). Eén van deze regels is eveneens afkomstig van OCW, één van de Cao en de overige drie zijn regels vanuit de school.

Leraren geven aan zich beknot te voelen in hun professionele invulling van hun taak als onderwijsgevende: de regels nopen soms tot ander handelen dan men zelf gewent acht (norm van 1040 uren). Verder getuigen regels volgens leraren vaak van wantrouwen en wordt niet zorgvuldig omgesprongen met de verhouding werktijd – privé-tijd.

In de sfeer van oplossingen is gesproken over de herziening van de 1040 norm waarnaar onderzoek gedaan gaat worden. De overheid is hier mede aan zet. Andere oplossingen zijn vooral gesitueerd binnen de school waarbij een professionele vormgeving van de organisatie de leraar en leiding tot hun recht zou kunnen laten komen. Hierbij gaat het om de verbreding van de taakopvatting van de leraar en een flexibelere inrichting van de werkorganisatie.

Middelbaar beroepsonderwijs

Het gemiddelde irritatiecijfer op de aangeboden twintig regels in deze sector is 4,6. Vier regels scoren met een gemiddelde van 6 het hoogst: regels over invoering van onderwijsvernieuwing, regels over het aan moeten nemen van deelnemers / studenten, regels over onderwijstijd en regels over ondersteuning en verkrijging van voorzieningen. Drie van deze regels zijn van OCW / inspectie en een van de instelling en zelf.

In wat mindere mate (5) worden als storend ervaren regels over toetsing en toetsen (OER), de registratie van aanwezigheid van deelnemers / studenten, de verplichte aanwezigheid bij vergaderingen / studiedagen en werkgroepen, het gebruik en toewijzing van werkplekken en de scholing en competenties van docenten. Drie regels hiervan zijn van OCW en twee van de instellingen.

Bij onderwijsvernieuwing is de belangrijkste bron van irritatie de steeds veranderende inzichten in wat de vernieuwing nu eigenlijk inhoudt en het alweer moeten veranderen terwijl de vernieuwing nog pas in de 'steigers' staat. Het traject voor de invoering van het competentiegericht onderwijs is door overheid en MBO-Raad inmiddels verlengd. Bij andere regels zijn verbeteringen mogelijk door vereenvoudiging van procedures, korte lijnen, de afstemming tussen centraal en decentraal en door de professionaliteit van de leraar serieus te nemen.

Hoger beroepsonderwijs

Het gemiddelde irritatiecijfer op de aangeboden 18 regels in deze sector is 4,5. Vier regels met een gemiddelde van 6 zorgen voor de meeste irritatie: regels over toekennen van urenvergoeding voor onderwijs en ontwikkeltaken, regels bij de invoering en uitvoering van onderwijsvernieuwing, regels over accreditatie en regels voor de roostering van lessen. In iets mindere mate worden als vervelend ervaren (5) regels over ondersteuning en verkrijgen voorzieningen, regels over de invoering en het gebruik van nieuwe systemen, regels over het gebruik en toewijzing van werkplekken voor docenten. Twee regels zijn afkomstig van OCW (met soms vertalingen door de instelling) en 5 regels zijn van de instellingen zelf.

Docenten voelen zich soms een pion waarmee geschoven wordt voor de uitvoering van onderwijs- en andere taken. Onderwijsvernieuwing kost dikwijls meer tijd dan ingepland en vraagt drastisch andere werkwijzen waarbij bij docenten de zorg bestaat dat het overbrengen van de vakinhoud in het gedrang komt.

Tijdens de bijeenkomst met deskundigen in de deze sector is gesproken over de samenhang tussen de interne regels en de regelgeving en financieringsstructuur van OCW. Bij regels over roostering, het verkrijgen van voorzieningen en de invoering van nieuwe systemen zijn verbetering mogelijk in de bedrijfsvoering van instellingen. De irritaties daarover zijn met aanpassingen in de structuur en met duidelijke informatie op te lossen. Bij de uitvoering van andere regels over onderwijsvernieuwing, uren-toekenning voor onderwijs en ontwikkeltaken, en visitatie spelen naast de bedrijfsvoering ook de professionaliteit en de taakopvatting van de docent een rol. Door ontwikkelingen in maatschappij, arbeidsmarkt en onderwijsvisie staat de rol van de docent onder druk.

Wetenschappelijk onderwijs

Het gemiddelde irritatiecijfer op de aangeboden 21 regels in deze sector is 4,8. Drie regels leiden tot de meeste irritatie: regels rond de aanstelling van docenten, regels over tijdschrijfsystemen / urenregistratie en regels over ondersteuning en het verkrijgen van voorzieningen. Daarnaast zijn irritant regels over het gewicht van publicaties en regels bij de invoering en het uitvoeren van onderwijsvernieuwingen. Eén regel is afkomstig uit de Cao, drie uit de instellingen en één regel (onderwijsvernieuwing) kan zowel van OCW als van de instellingen afkomstig zijn. Nogal wat irritante regels lijken te maken te hebben met de bedrijfsvoering van de instelling zelf. Het geïnterviewd wetenschappelijk personeel geeft als kernpunt aan dat het afstand ervaart tussen enerzijds het eigen werk en anderzijds de leiding en instellingen die gaan over te leveren prestaties en de voorzieningen.

Tijdens de bijeenkomst met deskundigen in de deze sector is gesproken over de samenhang tussen de interne regels en de regelgeving en financieringsstructuur van OCW.

Oplossingen liggen vaak op het terrein van informatie over de noodzaak van regels of in verbeteringen binnen de organisatie. Zo krijgen bijvoorbeeld universiteiten bij het verbeteren van de positie van jonge wetenschappers handreikingen vanuit de VSNU. Bij het bepalen van het gewicht van publicaties bestaat de wens tot meer differentiatie in aard van de mee te tellen publicaties.

1.3 Conclusies over sectoren

Mate van irritatie

Het gemiddelde irritatiecijfer van de aangeboden regels in alle onderwijssectoren ligt onder de 5. We zouden daarom in algemene zin kunnen spreken van een matige irritatiegraad.

Per sector, maar vooral in het basisonderwijs en het voortgezet onderwijs is er sprake van enkele uitschieters. Een voorbeeld hiervan is de regel over het verplicht aantal lesuren in het voortgezet onderwijs die recent erg in de publiciteit is gekomen.

Als we kijken naar de regels die in de verschillende onderwijssectoren het meeste irritatie opwekken, dan zijn dat er qua aantal tussen de vijf tot negen.

Irritatie door regels in het onderwijs bij leraren

	bao	vo	mbo	hbo	wo
gemiddeld irritatiecijfer (1=niet irritant - 10=zeer irritant)	4,8	4,5	4,6	4,5	4,8
aantal regels die sterk irriteren	6	6	9	7	5
verhouding herkomst regels: overheid / instelling (irritantste regels)	4 / 2	3 / 3	6 / 3	2 / 5	2 / 3

Herkomst regels

Regels kennen een bron. Over het algemeen schatten leraren redelijk goed in waar regels feitelijk vandaan komen. Regels die van buiten de onderwijsinstelling komen, worden vaak vertaald door de eigen organisatie in eigen procedures. Bij zo'n regel lopen externe en interne uitvoeringseisen en afspraken vaak door elkaar tot een lastig te ontwarren geheel.

Uitgaande van de irritantste regels wisselt per sector de balans tussen irriterende regels die extern dan wel intern van oorsprong zijn. In het basisonderwijs en het mbo hebben daarbij regels van OCW de overhand. Voor het hbo zijn het vooral regels van de instelling zelf die irriteren en in iets mindere mate geldt dit ook voor het wo. In het voortgezet onderwijs is de verhouding extern / intern precies gelijk.

Frequentie waarmee men met regels te maken heeft

De frequentie waarmee men met regels te maken heeft, varieert zeer. Het blijkt dat deze frequentie minder van belang is voor de mate van irritatie.

Nut van regels

Sommige regels die leraren irritant vinden, worden wel nuttig geacht. Dat blijkt bijvoorbeeld in het basis- en het voortgezet onderwijs bij regels over het reguleren / handhaven van gedrag van leerlingen. Daar waar regels irriteren en niet nuttig zijn, bestaat de noodzaak ze tegen het licht te houden.

Reden van irritatie

Uit het survey blijkt dat de belangrijkste redenen waarom regels leraren irriteren is dat ze veel tijd / administratie vergen of dat ze niet tot het gewenste resultaat leiden. Bij onderwijsinhoudelijke regels speelt vaker het gevoel dat de regels inbreuk maken op de eigen professionaliteit.

Overeenkomst in irritante regels tussen onderwijssectoren

Veel voorkomende, irritante regels zijn: de werktijdenregistratie en vastgestelde werktijden, regels over de onderwijstijd, procedures over vereisten voor leerlingen met problemen (handelingsplannen, indicatieprocedure) en regels voor het krijgen van ondersteuning en voorzieningen. In het mbo, hbo en wo treden regels rond het invoeren en uitvoeren van onderwijsvernieuwingen in negatieve zin op de voorgrond. Niet de onderwijsvernieuwing als zodanig vormt het mikpunt, maar de gang van zaken daaromheen.

Oplossingsrichtingen

Regels bestaan niet op zich. Een regel heeft een feitelijk karakter: zó staat het op papier. Een regel die in praktijk wordt gebracht, kent een context: de school. Degene die met de regel te maken krijgt, percipieert en beleeft de regel op een bepaalde manier. Er is daarmee sprake van een driehoeksrelatie tussen regel – school – leraar. Deze relaties bieden aangrijpingspunten voor een remedie.

Aan de kant van de *onderwijsinstellingen* blijken belangrijke factoren te zijn die invloed hebben op de beleving van regels door leraren: de wijze van bedrijfsvoering, de voorlichting over en bekendheid met regels, de wijze waarop leiding wordt gegeven en de bedrijfscultuur: de manier waarop leraren worden bejegend. Een school kan sterk de nadruk leggen op regels en de strikte uitvoering ervan. De regelruimte is dan gering. Een school kan echter ook een zekere ruimte laten aan betrokkenen omdat wordt uitgegaan van het vertrouwen in de coöperatie en professionaliteit van de leraar.

Aan de kant van de *leraar* blijken belangrijke factoren te zijn voor de beleving van regeldruk: de aanstellingsomvang (deeltijd), de opvatting die de leraar heeft over de invulling van zijn takenpakket (onderwijs geven en andere taken) en de professionaliteit, het ervaren nut van de regel en de geboden regelruimte.

De *overheid* kan iets aan de *inhoud* van de feitelijke regels doen: de feitelijke eisen. Een onderwijsinstelling kan iets aan de *uitvoering* van regels doen: de toegestane regelruimte en de bedrijfsvoering. De leraar die de regel ondergaat, kan zorgen goed geïnformeerd te zijn, waar nodig commentaar te leveren op de als te beperkt ervaren marges en inefficiënte procedures en steeds kritisch blijven kijken naar de eigen taakopvatting en professionele instelling.

2 Aanleiding, doel en vraagstelling en opzet en uitvoering

2.1 Inleiding

OCW is al enkele jaren bezig - conform afspraken in het regeerakkoord en interdepartementale afspraken - om de regeldruk voor scholen en instellingen te verlagen onder andere door het verminderen van de administratieve lasten. In eerste instantie heeft het ministerie zich hierbij gericht op de potentiële en feitelijke vermindering van regeldruk van scholen.

In 2004 is onderzoek uitgevoerd (Ecorys-Nei, 2004) om de regelgeving voor scholen en andere organisaties in kaart te brengen en zicht te krijgen op de potentiële, de feitelijke en gepercipieerde regeldruk. Geconstateerd werd dat niet zozeer de inhoud van regelgeving als wel de uitvoering ervan aanleiding geeft tot ergernis. Hoewel uit het onderzoek blijkt dat de meeste regeldruk in het onderwijsveld van OCW afkomstig is (potentiële en feitelijke regeldruk), zit de grootste irritatie bij regelingen van andere ministeries (zoals SZW).

Nader onderzoek (o.a. Blauw Research, 2005, 2006, Berenschot, Ecorys, 2006, Ecorys 2007) heeft verder aangetoond dat scholen en ook leraren een verminderde regeldruk nog onvoldoende hebben opgemerkt en dat er van regeldrukvermindering bij de professionals nog weinig te merken is.

In tweede instantie richt OCW zich nu bij de vermindering van de regeldruk op de beleving van regeldruk bij leraren. De gepercipieerde regeldruk bij leraren en de oplossingsrichtingen vanuit het veld staan centraal. Kortom: het ministerie wil meer aandacht voor de regeldruk bij de professional op de werkvloer.

Om dit te kunnen realiseren, acht OCW inzicht noodzakelijk in de regels waarmee leraren te maken krijgen en in welke mate zij zich hier aan storen. Het ministerie heeft het ITS verzocht onderzoek hiernaar te doen.

2.2 Achtergrond van het onderzoek

Het algemeen doel van de overheid is duidelijk: regeldruk voor (onderwijs)instellingen en leraren verlagen onder andere door het verminderen van de administratieve lasten. Hierover bestaat allerwegen overeenstemming. Concrete bestrijding ervan en een aanpak ervoor op schoolniveau dan wel op het niveau van de leraren ontbreekt nog grotendeels. Onderzoek en raadpleging van het veld moeten inzicht bieden in de problematiek en in oplossingsrichtingen.

Vanuit het reeds genoemde onderzoek van Ecorys (2004) is er al veel bekend over regels en regelgeving voor onderwijsinstellingen. Zo zijn er databases met *alle regels* waar scholen mee te maken krijgen, *alle OCW-regelgeving* en per OCW-wet en regelgeving *de administratieve* lasten. In het onderzoek van Ecorys is de regeldruk voor scholen opgesplitst in potentiële regeldruk, feitelijke regeldruk en gepercipieerde regeldruk. Mede op basis van dit onderzoek zijn er door het ministerie in 2004 ruim 600 van de 1500 wetten en ministeriële regelgeving geschrapt. Dit was voor het ministerie een eerste stap in het project ‘OCW-ontregelt’.

Vermindering van wet- en regeldruk voor scholen is één kant van de zaak, vermindering van de regels en regeldruk voor de professionals (de leraren) is een andere. Het is nu precies deze laatste groep – de professionals, de leraren – waarop het ministerie van OCW zich wil richten. De professional is immers als uitvoerende degene die met veel van de regels te maken krijgt en vormt in die zin de andere kant van de medaille. Over de perceptie van wet- en regelgeving bij leraren is nog weinig bekend.

2.3 Doel van het onderzoek en onderzoeksvragen

Ondanks inspanningen lijkt de regeldruk dus nog niet merkbaar te zijn afgenomen voor het onderwijsveld of is deze misschien op schoolniveau wel afgenomen maar merkt men er op het niveau van leraren nog weinig van. Regeldruk is immers niet alleen een kwestie voor de school en de schoolleiding, maar ook de leraar in de klas heeft er mee te maken. Om voor de professional in de contacten met leerlingen en studenten het werk aangenamer en makkelijker te maken, heeft het ministerie in het beleid ten aanzien van regeldruk besloten de aandacht nu ook te richten op de leraren en dan met name op de aanpak van de voor deze leraren meest irritante regels. Het is om deze reden dat het ministerie een onderzoek naar deze materie wil. Het doel van het onderzoek is een inventarisatie van wet- en regelgeving en regels die leraren ervaren als irritant. Via verdieping van de meest irritante regels moeten oplossingsrichtingen voor deze irritante regels in beeld gebracht worden.

Concreet moet het onderzoek de volgende vragen beantwoorden:

- wat is al bekend over regels waar docenten last van hebben?
- welke regelingen / regels worden als irritant ervaren en waar zit deze irritatie in en van wie is de regel afkomstig?
- wat is het probleem bij irritante regels en wat zijn mogelijke oplossingen?

Om deze vragen te beantwoorden is de volgende onderzoeksopzet uitgevoerd:

- a. oriëntatie en inventarisatie;
- b. kwantitatief onderzoek: survey;
- c. kwalitatieve verdieping en oplossingsrichtingen.

In de *oriëntatie- en inventarisatiefase* is in de eerste plaats literatuur- en internet-search verricht. Verder is een nadere analyse gemaakt van gegevens over irritante regels verkregen via het AOb-panel in het basisonderwijs, het speciaal onderwijs, het voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs. Omdat dit onvoldoende of geen informatie opleverde voor irritante regels in het middelbaar beroepsonderwijs, het hoger beroepsonderwijs en het wetenschappelijk onderwijs zijn individuele en groeps gesprekken gevoerd met in totaal 15 leraren en docenten in deze drie sectoren. Om de problematiek vanuit meerdere optieken te benaderen, zijn verder aanvullend telefonische gesprekken gevoerd met medewerkers van de HBO-raad, het Mobiliteitsfonds hbo, het IOWO en de VSNU. In hoofdstuk 3 wordt over de resultaten kort gerapporteerd. Dit onderdeel van het onderzoek was bedoeld om irritante regels op het spoor te komen en een zo compleet mogelijke vragenlijst te kunnen maken voor het survey in de volgende fase.

Het *kwantitatief onderzoek in de vorm van een survey* bij leraren in de verschillende sectoren van het onderwijs is uitgevoerd met behulp van het Flitspanel van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). Over dit deel van het onderzoek wordt gerapporteerd in hoofdstuk 5 tot en met 10.

Het derde deel van het onderzoek – *verdieping en oplossingsrichtingen* – heeft plaatsgevonden nadat het kwantitatieve deel van het onderzoek was afgerond en er op het niveau van de begeleidingscommissie en het ministerie van OCW mede een keuze was gemaakt uit meest irritante regels die in aanmerking kwamen voor een verdere uitwerking van oplossingsrichtingen. Hiervoor zijn (groeps)gesprekken gevoerd met leraren / docenten en leidinggevenden in de verschillende sectoren om precies te achterhalen waar de pijn bij regels zit, welke oplossingsrichtingen mogelijk zijn en wat daar voor nodig is. Per regel zijn er zo realistische en haalbare oplossingsrichtingen samengesteld die vervolgens besproken zijn met deskundigen uit de sectoren en van het ministerie van OCW. In elk van de hoofdstukken (5-10) wordt verslag gedaan van deze oplossingsrichtingen.

3 Oriëntatie op en inventarisatie van irritante regels

3.1 Eerste inventarisatie

In september 2007 heeft het ITS een open vraag toegevoegd aan het AOb-ledenpanel over agressie in het onderwijs. Dit panel van leden van de AOb wordt ten behoeve van beleid periodiek bevraagd over vraagstukken op het terrein van onderwijs, arbeidsvoorwaarden en organisatie. De concrete vraagstelling die aan dit panel is toegevoegd luidde: *Als leraar heeft u in uw werk met allerlei regels te maken. Welke regels irriteren het meest, van wie is die regel afkomstig en waarom irriteren die regels?*

In totaal hebben ruim 1600 leraren aan het genoemde panelonderzoek deelgenomen en ruim 50 procent daarvan heeft antwoord gegeven op de open vraag naar irritante regels. De antwoorden varieerden van ‘nee, geen irritaties’, via ‘ik irriteer me er aan dat er geen regels zijn’, tot een leraar die in 1 A4tje schrijft over alle irritaties die hij / zij tegenkomt. Tabel 3.1 geeft een eerste inventarisatie van de regels die genoemd zijn. Het is een globale clustering.

Tabel 3.1 – Globale inventarisatie van irritante regels bij leraren in baso, so, vo en mbo

basisonderwijs (n=316)	speciaal onderwijs (n=68)	voortgezet onderwijs (n=259)	mbo (n=45)
<ul style="list-style-type: none"> - registratie / administratie - zorgleerlingen baso / handelingsplannen - allerlei huisregels - werktijd / arbeidstijdenregeling - beleid en aanpak inspectie - verplicht vergaderen (vooral deeltijders) - niet naleven regels door collega's - aanstelling / vacaturestelling - pop-gesprekken - vele vergaderingen 	<ul style="list-style-type: none"> - registratie / administratie - allerlei huisregels - geweld en regelmogelijkheden - niet naleven regels door collega's - niet kunnen verwijderen van ll. van school - gebrek ondersteuning directie - werktijd / arbeidstijdenregeling - werken volgens protocollen - pleinwacht - normjaartaak 	<ul style="list-style-type: none"> - niet kunnen verwijderen van ll. van school - allerlei huisregels - niet naleven regels door collega's - onderwijstijd / arbeidstijdenregeling - weinig mogelijkheden tot straffen - verplicht vergaderen - regeldrift directie / bureaucratie - ingrepen in autonomie (pta, plannings) - administratie / registratie - zorgleerlingen admin. 	<ul style="list-style-type: none"> - allerlei huisregels - registratie / administratie - niet naleven regels door collega's - afwezigheid regels/ onduidelijkheid ervan - werktijd / arbeidstijdenregeling - niet kunnen verwijderen van ll. van school / iedereen moeten aanpakken - ll. gaat altijd voor (geweld) - toetsingsvoorschriften

In de uitvoering van dit onderzoek zijn deze gegevens nader geanalyseerd. Doel van de analyse was vooral om een voor deze sectoren optimale lijst van irritante regelgeving te krijgen waarmee we een complete vragenlijst zouden kunnen opstellen voor de tweede fase (survey: zie hoofdstuk 4) van dit onderzoek.

In eerste instantie zijn alle genoemde irritante regels nogmaals doorlopen en opnieuw opgenomen in een schema. Dit leidde tot zeer lange lijsten per sector waarin vrijwel elke individuele irritatie een plaats had gevonden. Dit bleek niet hanteerbaar en vervolgens is getracht te komen tot een nieuwe clustering. Deze clustering week niet zo veel af van de indeling in tabel 3.1. Wel is er gespecificeerd in vooral de ‘huisregels van de school / instelling’. Het gaat hierbij om regels die door de school of de instelling zelf worden opgesteld. Onder deze noemer gaan veel regels schuil die te maken hebben met (gewenst) gedrag van leerlingen, (gewenst) gedrag van leraren, verkrijgen van goederen en diensten en het gebouw en de toegang er toe. Ook huisregels op onderwijskundig terrein komen voor in zowel het primair onderwijs als het voortgezet onderwijs.

Ook de categorie regels over registratie en administratie kon verder ingevuld worden en rubrieken die hier naar voren komen zijn: contacten met ouders en anderen, afspraken met en over leerlingen, cijfers en rapporteren aan externe instanties. Alle vaak bedoeld om verantwoording af te leggen, intern dan wel extern.

De ook in tabel 3.1 genoemde irritatie – leraren / collega’s die regels niet opvolgen dan wel niet handhaven – kon verder niet gebruikt worden omdat dit op zich geen regel is. Wel is gebleken dat dit een factor is die in zeer hoge mate irriteert. We komen daar nog op terug bij het kwantitatieve onderzoek.

Tenslotte kwam uit de nadere analyse van het AOb-panel naar voren dat leraren veel regels misschien wel irritant vinden, maar dat ze aan de andere kant aangeven dat men niet zonder kan en dat ze vaak zeer nuttig en noodzakelijk zijn. Nut speelt kennelijk een belangrijke rol bij de perceptie van regels.

De analyses zijn dan ook vooral gebruikt om de gegevens uit tabel 3.1 nader te specificeren. Dit wil zeggen dat selecties zijn gemaakt en een betere en gespecificeerde ordening is aangebracht in de irritante regels. Deze zijn vervolgens gebruikt in de gesprekken met leraren in het middelbaar en het hoger beroepsonderwijs en het wetenschappelijk om meer gericht zicht te krijgen op de irritante regels in die sectoren. De regels die hier voor alle sectoren uiteindelijk uit zijn voortgekomen en die zijn aangeboden in het kwantitatieve onderzoek, staan in bijlage 1.

3.2 Literatuursearch en gesprekken

Uit het onderzoek 'De professional ontlast' (Ecorys 2006) waar de leraar in het speciaal onderwijs als aparte categorie is onderzocht wordt een goed beeld geschetst van monitor- en registratieverplichtingen van leraren in het speciaal onderwijs. Registraties die als noodzakelijk of nuttig worden gezien (leerlingvolgsystemen en handelingsplannen) wekken over het algemeen minder irritatie op. Het verplichte onderwijskundig rapport (overdracht informatie over leerling aan andere school) bij (her)indicatiestelling wekt op zich ook geen irritatie op maar wel de verschillende procedures daar om heen. Procedures zouden traag verlopen en soms moeten zaken overnieuw gedaan worden.

Uit recent onderzoek bij directies en leraren in het basisonderwijs (Ecorys, 2007) is gebleken dat ondanks de inspanningen om de administratieve lastendruk te verminderen, leraren en schoolleiders nog geen vermindering ervaren. Vooral wat niet-kerntaken betreft zijn bij *directeuren* meest tijdrovend: de ontwikkeling van niet-onderwijskundige beleidsplannen, overleg met externe commissies en het oplossen van acute problemen. Bij *leraren* waren tijdrovende niet-kerntaken het bezoeken van werkgroepen en commissies, administratieve taken met betrekking tot handelingsplannen, taakuren. Als oplossingsrichtingen werden door directeuren genoemd meer delegeren en het aanstellen van administratieve krachten. Daarnaast zou ook efficiënter vergaderen oplossingen kunnen bieden. Leraren noemen als oplossingsrichtingen vooral: de aanstelling van ondersteunend personeel waardoor taakverlichting ontstaat en meer standaardisatie bij het invullen van formulieren.

De literatuursearch en de analyse van vakbladen hebben vooral dienst gedaan als ondersteuning voor de reeds gevonden irritante regels in het po, vo en mbo. Daarnaast heeft de search geleid tot uitbreiding (vooral speciaal onderwijs) of een nadere detailering van potentieel irritante regels. Voor het mbo, hbo en wo heeft de literatuursearch ons op het spoor gezet van potentieel irritante regels (werkdrukonderzoek Falke & Verbaan 2000, 2005) aldaar. In de gesprekken met hbo-en wo-docenten en deskundigen in deze sectoren zijn deze irritante regels daarna geverifieerd.

In de gesprekken met leraren / docenten in het mbo, hbo en het wo en deskundigen uit deze sectoren is vervolgens op dezelfde wijze als in het primair onderwijs en het voortgezet onderwijs getracht tot een lijst van potentiële irritante regels te komen voor het mbo, het hbo en het wo.

De lijsten met potentieel irritante regels die hieruit zijn voortgekomen, zijn uiteindelijk voorgelegd aan de begeleidingscommissie. Op onderdelen heeft dit geleid tot wijzigingen. Daarnaast is in de begeleidingscommissie de hoofdlijn van de vragenlijst besproken en is op basis hiervan de vragenlijst bijgesteld. Afgesproken was dat alle regels gescoord zouden worden op mate van irritatie (cijfer tussen 1=helemaal niet irritant-10 zeer irritant) en dat over alle regels die 6 of meer scoorden vervolgvragen zouden worden gesteld (herkomst van de regel, frequentie waarmee men met de regel te maken krijgt, nut / noodzaak van de regel en waarom de regel irriteert).

Met deze lijsten van potentieel irritante regels per sector en de hoofdlijn van de vragenlijst zijn we vervolgens de mogelijkheden nagegaan voor bevraging van leraren via het Flitspanel van BZK. Hierover berichten we in het volgende hoofdstuk.

4 Uitvoering van het survey

4.1 Inleiding

Het ministerie van BZK beheert en exploiteert een internetpanel (Flitspanel) met daarin ruim 17.000 medewerkers uit de verschillende overheidssectoren. De resultaten van de onderzoeken die met dit panel worden uitgevoerd, worden gebruikt voor beleidsontwikkeling op het terrein van arbeidszaken en management bij de overheid. Het flitspanel bestaat uit een groep werknemers die met enige regelmaat worden uitgenodigd voor deelname aan onderzoek. De maximale invultijd is 10 minuten. De panelleden hebben zich vrijwillig aangemeld en de groep is representatief voor de totale populatie overheidsmedewerkers. Uit deze groep is voor dit onderzoek gebruik gemaakt van de werknemers in het onderwijs. Het gaat dan om een groep van ongeveer 4000 werknemers in de verschillende sectoren van het onderwijs.

4.2 Vorm van de vragenlijst

De aangeleverde vragenlijst aan BZK bestond uit per sector een lijst van 25-30 irritante regels en de hoofdlijn van de vragenlijst voor vervolgvragen voor meest irritante regels. Op basis van de mogelijkheden van het Flitspanel, de limiet van 10 minuten invultijd en realiteit en begrijpelijkheid van de vraagstelling, is uiteindelijk in onderling overleg het volgende besloten:

- aantal aan te bieden potentieel irritante regels maximeren op 25, en liefst op 20;
- nadat de respondent alle aangeboden regels heeft gescoord op de mate van irritatie, moet de respondent er daarna zelf maximaal vijf uit de hele lijst kiezen waarover vervolgvragen volgen;
- de potentieel irritante regels worden per respondent in een andere volgorde aangeboden. Dit om invulpatronen te voorkomen;
- de vervolgvragen voor de vijf meest irritante regels betreffen herkomst van de regel, frequentie waarmee men met de regel te maken krijgt, nut / noodzaak van de regel en waarom de regel irriteert;
- de respondent kan één irritante regel extra noemen en krijgt hierover eveneens de vijf vervolgvragen.

Achtergrondgegevens van respondenten zoals geslacht, leeftijd, aanstellingsomvang, opleiding, en dienstverband hoeven niet gevraagd te worden. Deze worden geleverd (als profiel) in de uiteindelijke data.

De vragenlijsten waren op de aangeboden potentieel irritante regels na, identiek voor alle sectoren. De potentieel irritante regels zijn redelijk specifiek per sector, met enkele overlappingsen (zie bijlage 1).

4.3 Populatie, uitvoering en respons

Populatie en respons

In tabel 4.1 is het totaal aantal onderwijspersoneel in het Flitspanel weergegeven evenals de respons.

Tabel 4.1 – Totaal onderwijspersoneel en respons Flitspanel

Sector	Totaal onderwijspersoneel Flitspanel	Respons aantal leraren	Respons leraren %
Po*	781	158	20
Vo	1074	241	22
Mbo	819	167	20
Hbo	549	161	29
Wo	595	139	23
Totaal	3818	866	23

* po=bao en so samen

Het totaal onderwijspersoneel in het Flitspanel is bijna 4000 werknemers. Bekend was dat een deel van deze populatie ook anderen dan leraren / docenten zijn, zoals leidinggevende en onderwijsondersteunend personeel. Het gerapporteerde responspercentage is daardoor een onderschatting omdat gepercenteerd is op het totaal onderwijspersoneel. De totale respons is 23 procent. De respons varieert licht naar sector: het hbo zit er wat boven en het po en het mbo er onder.

Op de kenmerken van de responsgroep in relatie tot de gegevens van de populatie leraren gaan we per sector in, zie het desbetreffende hoofdstuk en bijlage 2.

De aantallen in de responsgroep maken het mogelijk om met een betrouwbaarheid van .90 en een maximale afwijking van 5 procent uitspraken te doen.

Uitvoering

De vragenlijst is eind januari opengesteld voor Flitspaneldeelnemers nadat deze daar via een e-mailbericht op geattendeerd zijn. Dit e-mailbericht is voorzien van een korte tekst over het doel van het onderzoek en de opdrachtgever. Na ongeveer 1 week is een rappel verstuurd. Medio februari is de vragenlijst definitief afgesloten. Omdat in het Flitspanel binnen het primair onderwijs het basisonderwijs en speciaal onderwijs niet worden onderscheiden, is hierover een aparte vraag gesteld. Bij nadere analyse bleek dat de respons in het speciale onderwijs gering was (respons 19 personen). Bij de analyse van die sector in hoofdstuk 6 is daar rekening mee gehouden.

In de lijsten met irritante regels wordt steeds gesproken over regels. We hebben hiervoor gekozen omdat het een korte aanduiding is die bovendien redelijk algemeen is. Feitelijk zit er onder de regels die in de verschillende sectoren genoemd worden een bonte schakering, te weten: wet- en regelgeving, centrale en decentrale regels, maatregelen, afspraken, procedures, aanwijzingen en voorschriften. We komen hier in de volgende paragraaf nog op terug. Omdat ook uit de literatuur is gebleken dat docenten niet denken in wetten en regels en vaak ook de herkomst ervan niet weten, is gekozen voor het algemene begrip ‘regel’ dat volgens Van Dale goed uitdrukt waarover het gaat (*regel*= ‘*bepaling waarnaar men zich moet richten*’). De deelnemers aan het onderzoek zijn over de reden van deze benaming geïnformeerd en hen is uitgelegd wat daar zoal onder verstaan moet worden.

4.4 Leeswijzer

In de rest van deze rapportage wordt in elk hoofdstuk steeds een sector beschreven. Het format is voor iedere sector gelijk. We starten met een indruk van de respons en kenmerken ervan. Daarna wordt ingegaan op het irritatiecijfer. Vervolgens wordt, door te kijken naar de samenhang tussen het irritatiecijfer en de mate waarin een regel gekozen is als meest irritant en naar de samenhang tussen het nut van regels en de frequentie waarmee men er mee te maken krijgt, een keuze gemaakt voor regels die in aanmerking komen voor aanpak. Vanuit een basisschema met alle informatie over de irritante regels en de resultaten van de vervolgvragen per sector (matrix) wordt verder een beeld geschetst van de meest irritante regels. Elk hoofdstuk wordt afgesloten met oplossingsrichtingen

In de matrix met onderzoeksresultaten die in elk hoofdstuk is opgenomen staan de volgende gegevens:

Mate van irritatie alle respondenten: Irritatiecijfer

Dit is het gemiddelde van de score (tussen 1= helemaal niet irritant – 10 heel erg irritant) op elk van de regels over alle respondenten.

Aantal keren gekozen

Hier wordt het percentage respondenten gegeven dat de regel gekozen heeft bij de keuze voor de vijf meest irritante regels.

Nut

Dit is het gemiddelde van de score (tussen 1= helemaal niet nuttig-10 heel erg nuttig) op elk van de regels over alle respondenten.

Feitelijke instantie

Hieronder staat de feitelijke herkomst van de regel.

In paragraaf 4.3 zijn we kort ingegaan op wat in dit onderzoek onder een ‘regel’ verstaan wordt. Wij rekenen daartoe: wet- en regelgeving van de landelijke en regionale overheid, aanwijzingen, vastgestelde procedures, afspraken en regels die door scholen en instellingen zelf worden opgesteld. Wat het laatste betreft kan het daarbij ook gaan om eigen invullingen of vertalingen van wet- en regelgeving van overheden. Dit omdat de wetgeving die ruimte mogelijk maakt of omdat de school of de instelling de wet op eigen wijze interpreteert. Dit betekent dat het vaak moeilijk te zeggen is – voor leraren, maar ook voor onderzoekers - van wie een regel precies afkomstig is. Meerdere actoren kunnen betrokken zijn en dus genoemd worden als verantwoordelijk voor de regel.

Bij het aanbieden van regels in het survey is per regel soms meer dan een voorbeeld gegeven waar op de irritatie betrekking op zou kunnen hebben. Een voorbeeld hiervan is: Regels over scholing en competenties met als voorbeelden (pop, bekwaamheidseisen en deskundigheidsbevordering / scholing). Waar de irritatie bij de leraar dan precies zit, is vanuit het survey niet te achterhalen. In de derde fase van het onderzoek die gericht was op oplossingsrichtingen, is in de gesprekken met leraren daarom achterhaald bij welk van de voorbeelden de ‘pijn’ precies zat.

De overige onderdelen in het schema spreken voor zich. Het meest gekozen alternatief bij ‘herkomst van regels’, bij ‘frequentie waarmee men er te mee maken heeft’ en bij de ‘reden van de irritatie’ wordt weergegeven met daarachter het percentage.

Naast de matrix wordt er per hoofdstuk nog een schema gepresenteerd, te weten een mozaïek.

Mozaïek

In het eerste mozaïek staat het aantal keren dat de betreffende regel gekozen is, gewogen met de mate van irritatie (i.e. het irritatiecijfer). Hierdoor wordt niet alleen rekening gehouden met het relatieve belang van de regel (hoe vaker de regel gekozen wordt, hoe groter het belang van de regel is) maar ook met de hoogte van de irritatie die respondenten bij de regels ervaren. Uit de literatuurstudie komt echter naar voren dat ook andere componenten van belang zijn bij de mate van irritatie die wordt ervaren bij een regel, namelijk de mate van nut dat men aan de regel hecht en de frequentie waarmee men de regel in de werkpraktijk tegenkomt. Een regel met een hoge mate van nut die men slechts enkele malen per jaar tegenkomt, wekt waarschijnlijk een lagere mate van irritatie op dan een regel die men dagelijks tegenkomt en die men als zinloos ervaart. Om dit effect in beeld te brengen, hebben we de regels in een mozaïek geplaatst. In de eerste mozaïek, staan alle regels gepositioneerd op irritatiecijfer (Y-as) en het percentage gekozen als meest irritante regel (X-as). Het kwadrant waar de regel in staat zegt iets over de prioriteit die het ministerie van OCW zou kunnen geven aan de regel bij het aanpakken ervan. De betekenis van de kleuren in de mozaïek is:

- Groen: regels hebben een laag irritatiecijfer en worden door weinig mensen gekozen;
- Geel: regels hebben een laag irritatiecijfer en worden door veel mensen gekozen;
- Oranje: regels hebben een hoog irritatiecijfer en worden door weinig mensen gekozen;
- Rood: regels hebben een hoog irritatiecijfer en worden door veel mensen gekozen.

Voor mozaïek 2 zijn vervolgens alleen de regels geselecteerd die in mozaïek 1 in de rode, oranje en gele kwadranten staan. Deze regels zijn immers het meest van belang en hebben een relatief hoge prioriteit omdat respondenten deze als meest irritant ervaren.

In mozaïek 2 zijn de regels gepositioneerd op het nut¹ (Y-as) en de frequentie waarmee leraren met de regel te maken krijgen (X-as). Het kwadrant waar de regel in staat, zegt eveneens iets over de prioriteit waarmee de regel kan worden aangepakt. Het rode kwadrant heeft de hoogste prioriteit. De betekenis van de kleuren in de mozaïek is:

- Groen: regels hebben veel nut en leraren hebben er vaak mee te maken;
- Geel: regels hebben veel nut en leraren hebben er weinig mee te maken;
- Oranje: regels hebben weinig nut en leraren hebben er weinig mee te maken;
- Rood: regels hebben weinig nut en leraren hebben er veel mee te maken.

1 Om de mozaïek makkelijk te kunnen interpreteren, zijn de antwoordcategorieën van nut gehercodeerd naar 1 = zeer nuttig en 10 = helemaal niet nuttig.

In de bijlage 3 is met een boxplot de verdeling van het irritatiecijfer per regel per sector weergegeven.

Boxplot

De boxplot geeft weer op welke wijze de irritatiecijfers per regel verdeeld zijn. De irritatiecijfers zijn per regel gerangschikt van laag naar hoog. De gele balk toont de irritatiecijfers die cumulatief tussen de 25 en 75 procent van de gegeven irritatiecijfers vallen. Ook de mediaan wordt aangegeven als verticale lijn (het punt waar 50% onder en 50% boven scoort). De extreme scores worden weergegeven door middel van de horizontale lijnen.

5 Basisonderwijs

5.1 Respons

De respons in het basisonderwijs is 139. In tabel B2.H5 (bijlage 2) staan de belangrijkste kenmerken van de leraren in de respons.

Verhoudingsgewijs zijn er meer mannen onder de respondenten dan in de totale populatie leraren in het basisonderwijs (22% t.o.v 15% landelijk). De verhoudingen tussen de leeftijdscategorieën in de respons komen redelijk overeen met de totale populatie. Een uitzondering vormen de leraren van 55 jaar en ouder (28% versus 16%). Zoals verwacht mocht worden hebben de meeste leraren een hbo-opleiding afgerond. Bij de leraren met basisschool, mbo en vwo als hoogste opleiding gaat het vermoedelijk voor een deel om zij-instromers.

Bijna 90 procent van de leraren werkt al meer dan 3 jaar op hun huidige school. Ongeveer de helft van de leraren heeft een voltijd baan (48%). Dit komt goed overeen met de situatie in de totale populatie. De meeste leraren (83%) werkt op een locatie met 101 tot 500 leerlingen. De meeste leraren werken in groep 3 t/m 6. Ook leraren uit groep 7/8 zijn goed vertegenwoordigd.

5.2 Irritatiecijfer

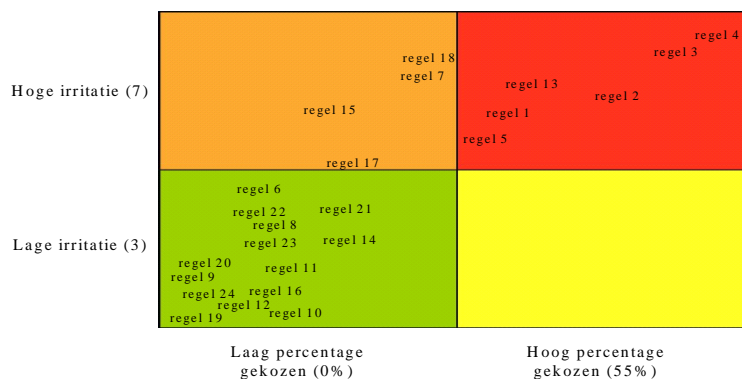
Aan leraren in het basisonderwijs zijn 24 regels voorgelegd. Zij moesten deze scoren met een irritatiecijfer (1=helemaal niet irritant – 10=zeer irritant) en vervolgens uit deze lijst er maximaal vijf kiezen als ‘meest irritant’. Het gemiddelde irritatiecijfer over alle regels heen in het basisonderwijs is 4.8. In de matrix, waarin alle resultaten van het basisonderwijs bij elkaar staan en die aan het eind van dit hoofdstuk is toegevoegd, is hierover meer informatie te vinden (kolom 2). Het gemiddelde wordt iets opgetrokken door een aantal uitschieters naar boven.

De mediaan ligt op 4,6. Ook de mediaan (het punt waar 50% onder en 50% boven scoort) varieert per regel tussen de 2 en de 7. In figuur B3.H5 is te zien waar per regel de mediaan ligt (bijlage 4).

5.3 Irritatiecijfer en percentage gekozen

De combinatie van deze twee variabelen (irritatiecijfer en het percentage leraren dat de regel gekozen heeft als meest irritant) levert in figuur 5.1 het volgende beeld van alle regels. Het rode kwadrant (rechtsboven) bevat regels met een hoog irritatiecijfer en die spontaan door veel leraren worden gekozen als meest irritant. Oranje (links boven) en het gele kwadrant (rechts onder) bevatten respectievelijk regels met een hoog irritatiecijfer weinig gekozen zijn versus regels met een laag irritatiecijfer die veel gekozen zijn als irritant. Het groene kwadrant (links onder) bevat de regels met een laag irritatiecijfer en weinig gekozen.

Figuur 5.1 – Mozaïek basisonderwijs: irritatiecijfer en percentage gekozen



In het *rode kwadrant* (rechts boven) zien we de regels met een hoog irritatiecijfer die bovendien door veel leraren gekozen zijn. In oplopende mate van irritatie en percentage gekozen gaat het om regels over de uitvoering van taken buiten de lesgevende taken (regel 5), regels over verplichte administratie voor onderwijs aan leerlingen met problemen (regel 1), regels over scholing en competenties (regel 13), regels over verplichte aanwezigheid bij vergaderingen, cursussen (regel 2), regels over werktijdenregistratie en vastgestelde werktijden (regel 3) en regels over doorverwijzingsprocedure van leerlingen naar het speciaal onderwijs (regel 4). Regel 2 en regel 5 zijn volgens de meeste leraren afkomstig van de school zelf. De overige zijn, volgens de meeste leraren, afkomstig van OCW / Inspectie van het Onderwijs. Dit komt doorgaans overeen met waar de regels feitelijk vandaan komen. Regel 3 over de werktijden(registratie) is echter afkomstig van SZW. De registratie van werktijden binnen scholen is overigens enkele jaren geleden vereenvoudigd. Het lijkt er op dat veel scholen / leraren hier nog niet van op de hoogte zijn.

In het *oranje kwadrant* (links boven) staan de regels met een hoog irritatiecijfer die door minder mensen gekozen zijn, dan de regels in het rode kwadrant. We zouden kunnen zeggen dat het hier gaat om irritante regels voor een beperkte groep leraren. Het gaat dan om regels over de frequentie en duur van vergaderingen (regel 17), regels over de inhoud van het onderwijs (regel 15), regels over tussen en naschoolse opvang (regel 7) en over regels over de onderwijsbevoegdheid voor bewegingsonderwijs (regel 18). Volgens veel leraren zijn deze regels (behalve regel 17) vooral afkomstig van OCW. Dit klopt met de feitelijke herkomst.

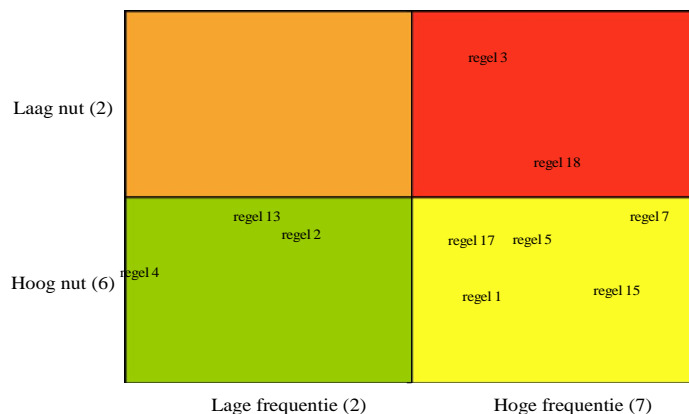
In het *gele kwadrant* (links onder) bevinden zich geen regels.

Het *groene kwadrant* (links onder) is rijkelijk gevuld met regels die noch hoog scoren op het irritatiecijfer, noch vaak gekozen worden als meest irritant. We verwijzen voor meer informatie hierover naar de bijlage (matrix). In het kader van dit onderzoek naar een aanpak voor meest irritante regels zijn deze de minst interessante.

5.4 Nut en frequentie waarmee men met de regel te maken krijgt

Als we de regels in figuur 5.1 in de kwadranten rood, oranje en geel er uitlichten als zijnde urgent en deze projecteren op het nut van de regels (1=helemaal niet nuttig – 10=zeer nuttig) en de frequentie waar men er mee te maken krijgt (van dagelijks tot enkele keren per jaar), zien we het volgende beeld.

Figuur 5.2 – Mozaïek basisonderwijs: nut en frequentie waar men er mee te maken krijgt



Regels over de bevoegdheid voor bewegingsonderwijs (regel 18) en regels over werktijdenregistratie en vastgestelde werktijden (regel 3) komen als meest urgent in het rode kwadrant (rechts boven) voor aanpak naar voren. Met regel 18 krijgen de meeste

leraren eenmaal per week te maken en met regel 3 de meesten dagelijks. Beide regels worden als minder nuttig beoordeeld dan de andere regels. De belangrijkste reden voor irritatie is bij regel 3 dat het niet tot het gewenste resultaat leidt, terwijl regel 18 vooral niet uitvoerbaar / handhaafbaar wordt geacht.

In het *oranje kwadrant* (links boven) komen geen regels voor.

In het *gele kwadrant* (rechts onder) komen we vijf regels tegen: regels over verplichte administratie voor onderwijs aan leerlingen met problemen (regel 1), regels over de uitvoering van taken buiten de lesgevende taken (regel 5), regels over tussen en naschoolse opvang (regel 7), regels over de inhoud van het onderwijs (regel 15) en regels over de frequentie en duur van vergaderingen (regel 17). De belangrijkste reden van de irritatie is bij regels 1, 5 en 17 dat ze te veel tijd / administratie kosten en regels 7 en 15 belemmeren het professioneel handelen van de leraren.

In het *groene kwadrant* tenslotte (links onder) komen vervolgens regels over verplichte aanwezigheid bij vergaderingen, cursussen (regel 2), regels over doorverwijzingsprocedure van leerlingen naar het speciaal onderwijs (regel 4) en regels over scholing en competenties (regel 13) samen. De meest genoemde reden voor irritatie is bij regel 2 en 4 dat het veel tijd/ administratie kost. Bij regel 13 wordt door de meeste leraren aangegeven dat de regel niet tot het gewenste resultaat leidt.

5.5 Kenmerken van leraren en de onderwijsorganisatie

In mozaïek 1 hebben we gezien dat er zes regels in het rode kwadrant zitten. Zijn er verschillen tussen de mate van irritatie en de mate waarin irritante regels gekozen zijn en kenmerken van leraren zoals geslacht, leeftijd, aanstelling, schoolgrootte en lengte dienstverband? Bij de meeste van deze variabelen is er geen significant verschil. Er is wel een significant verschil bij regel 2 ‘Verplichte aanwezigheid bij vergaderingen / cursussen’. Leraren met een deeltijdaanstelling scoren hier beduidend hoger en de regels worden ook vaker gekozen als meest irritant.

5.6 Oplossingsrichtingen

In de derde fase van dit onderzoek was de aandacht gericht op oplossingsrichtingen. Op basis van de meest irritante regels (in deze sector 6) zijn gesprekken gevoerd met leraren en leidinggevendenden op één school en is gezocht naar realistische en haalbare oplossingsrichtingen. Deze zijn vervolgens besproken met het ministerie van OCW, de WEC-raad, de Besturenraad, de vakbonden (CNV Onderwijs) en de onderwijsinspectie, die deskundig zijn op het terrein van onderwijs, regels en regelgeving en / of arbeidsvoorwaarden. Het betrof een gezamenlijke bespreking van oplossingsrichtin-

gen voor het basisonderwijs en het speciaal onderwijs. Met betrokkenen is op persoonlijke titel gesproken. In deze paragraaf doen we verslag van mogelijke oplossingsrichtingen. Per regel wordt inzicht geboden in de kern van irritatie en worden mogelijke oplossingsrichtingen benoemd. Waar mogelijk wordt verder aangegeven wat daar voor nodig is: communicatie / informatie, verandering van organisatiestructuur / -cultuur of dat er eventueel sprake zou moeten zijn van een wijziging in de wet of regelgeving. Soms worden verwachte opbrengsten vermeld.

Een nadere beschouwing van de zes meest irritante regels (4, 3, 2, 13, 1 en 5) laat zien dat het om clusters gaat waarbinnen de irritaties voorkomen. Te onderkennen zijn: het onderwijs / de onderwijsorganisatie, de organisatiestructuur en cultuur van de school inclusief de bekwaamheid van leraren en de taken en taakopvatting van leraren.

5.6.1 Algemeen

Onder regels vallen veel verschillende zaken. Naast wet- en regelgeving zijn er afspraken en procedures met de relevante omgeving en zijn er regels binnen de school. Voorop staan steeds dat leraren op de hoogte moeten zijn van de regels en dat er duidelijkheid over is. Vertrouwen schenken is vervolgens de basis om de regels na te leven. Het is vooral aan de schoolleiding om duidelijkheid over regels te geven en de organisatie hier op in te richten. De schoolleiding schenkt vertrouwen aan de leraar en het werk dat deze verricht.

5.6.2 Regels op het terrein van het onderwijs / de onderwijsorganisatie

Regels rond doorverwijzingsprocedures van leerlingen naar het speciaal onderwijs (Regel 4)

De irritatie komt vooral voort uit de lange duur voordat het kind op de juiste plaats is en de juiste ondersteuning krijgt (speciaal onderwijs, ambulante begeleiding). Ondanks dat door leraren al veel geprobeerd is met het kind, moet toch weer op uiteenlopende manieren de handelingsverlegenheid telkens op net iets andere wijze aangetoond worden bij diverse instanties (o.a. PCL). Er is te veel papierwerk en er lijkt wantrouwen te bestaan ten aanzien van het oordeel en de deskundigheid van de leraar / de school.

Diverse oplossingsrichtingen worden naar voren gebracht. Veel irritatie zou voorkomen kunnen worden met een checklist aan de hand waarvan de school / de leraar kan inschatten of het zin heeft een lang traject in te gaan met kans op succes (doorverwijzing, aanvraag ambulante begeleiding). Verder kunnen scholen en leraren bij de

doorverwijzingsprocedure meer gebruik maken van de expertise van anderen (WSNS-coördinator, preventieve ambulante begeleiders) en niet alles zelf willen oplossen. De organisatie van de zorgstructuur in de regio, het functioneren van het Samenwerkingsverband (verantwoordelijk voor doorverwijzingsprocedure en criteria in PCL) en de communicatie tussen de betrokkenen spelen daarbij ook een rol. Bij een optimaal gebruik van het leerlingvolgsysteem kan het probleem bij een leerling goed worden onderbouwd.

Andere oplossingen zijn een versterking van het ‘casemanagement’ en een vereenvoudiging van de definitieve beslissing (‘als een kind dan bij de slagboom – van het speciaal onderwijs of ambulante begeleiding – komt, dan moet dit met één formulier voor alle betrokkenen geregeld kunnen worden’). Ondanks al deze oplossingen blijft waarschijnlijk het spanningsveld voelbaar tussen de verlangde zorgvuldigheid en de wens om snel tot realisatie van hulp te komen.

Regels over werktijdenregistratie en vastgestelde werktijden (Regel 3)

De irritatie over werktijden en registratie blijkt leraarafhankelijk. Sommige leraren hebben veel tijd nodig voor hun taken of huldigen een brede taakopvatting van het leraarsberoep waardoor ze zich veel werk op de hals halen. Hiervoor krijgen zij vaak niet gecompenseerd. Als de directie of een collega de discussie over werktijden / aanwezigheid begint, komt men aan het ‘gevoel’ van mensen: inbreuk op de eigen verantwoordelijkheid en op de autonomie.

Oplossingen zouden vooral moeten komen van de schoolleiding. Het schenken van vertrouwen aan leraren, het goed gebruik maken van de normjaartaak en aandacht voor (over)belasting en taakverdeling zijn voorbeelden daarvan. De schoolleiding kan leraren aanspreken als er grote verschillen in werktijd tussen leraren ontstaan. Dit vereist leiderschap, mogelijk kan hieraan in opleidingen aandacht besteed worden.

Registratie is nu veel minder nodig: veel scholen weten dat kennelijk niet. Enkele jaren geleden is namelijk de arbeidstijdenregistratie vereenvoudigd. Tot dan moest nauwgezet bijgehouden worden welke lesuren en hoeveel uur de leraar geacht werd te besteden aan huiswerk (lesvoorbereiding en correctie) en overige niet-lesgebonden taken.

Regels over verplichte administratie voor onderwijs aan leerlingen met problemen (Regel 1)

De irritaties bij deze regel zijn vooral gelegen in de grote hoeveel tijd die het maken van een handelingsplan kost en de ‘druk’ die leraren voelen van ouders, van de inspectie, van anderen. Leraren erkennen dat handelingsplannen nodig zijn om leerlingen met leer- of gedragsproblematiek beter te helpen. Het maken van individuele handelingsplannen wordt soms echter een doel op zich.

Oplossingen zijn te vinden in het nauwkeuriger afbakenen van de situaties (‘allerzwaksten’) waarin een individueel handelingsplan zinvol is. Verder is wenselijk meer

standaardisatie van het handelingsplan met een vast format bij voorkeur geautomatiseerd. Het verbeteren van de groepshandelingsplannen en de afstemming van individuele handelingsplannen daarop, biedt eveneens perspectieven. Het beperken van de periode waarover het handelingsplan gaat (6-8 weken) draagt mogelijk ook bij aan minder omvangrijke handelingsplannen. Professionalisering van leraren op dit terrein en gerichte hulp van de interne begeleider leveren verdere bijdrage aan het verminderen van irritaties bij deze regel.

5.6.3 Regels over organisatiestructuur en –cultuur

Regels voor verplichte aanwezigheid bij vergaderingen / cursussen (Regel 2)

Het is vooral de plicht om als deeltijder aanwezig te zijn bij bepaalde bijeenkomsten (vergaderingen, cursus, etc) die irriteert. Hoewel over het algemeen deze eis wel begrijpelijk wordt gevonden, blijft het irritant, zeker als er geen compensatiemogelijkheden in tijd zijn. Deeltijders voelen dit als het niet meer kunnen beschikken over de eigen – vrije – tijd, dat er te weinig rekening wordt gehouden met hun privé-situatie.

De oplossing is vooral gelegen in het taakbeleid. Leraren die op vrije dagen moeten werken, kunnen in de normjaartaak gecompenseerd worden. De Cao-po biedt hier handvatten voor. Dit vergt een professionele schoolleiding die hier aandacht aan besteedt. Andere oplossingen kunnen zijn: zo veel mogelijk en zo ver mogelijk van tevoren cursussen en vergaderingen plannen zodat mensen er in hun privé-situatie rekening mee kunnen houden, vergaderingen en cursussen inroosteren op wisselende dagen. Ondanks deze simpele oplossingen is het de verwachting dat er altijd wel enige irritatie zal blijven bij deze regel.

Regels over scholing en competenties van leraren (Regel 13)

De irritatie bij deze regel zit vermoedelijk vooral bij oudere leraren, zo is aangegeven. Deze zijn in de regel niet of minder opgegroeid met competenties, bekwaamheidseisen en ontwikkelingsgesprekken. Jongere docenten hebben in de opleiding vaak al met ontwikkelingsplannen en bekwaamheidseisen te maken gehad. Het gevoel ontstaat bij leraren van: ‘men moet weer wat van ons, men heeft weer wat nieuws uitgevonden. We doen het – weer – niet goed’. Ook het papierwerk (‘afvinken’) en het onvoldoende aansluiten van de bekwaamheidseisen van SBL bij de feitelijk en gewenste vaardigheden, irriteren.

Belangrijk wordt geacht hoe over de bekwaamheidseisen en over de procedure in de school informatie wordt gegeven en hoe er vervolgens mee gewerkt wordt. Via scholing van directeurs (bijvoorbeeld stimuleringsregeling) kan hier meer aandacht aan worden besteed. Het inspelen op de bekwaamheden die er zijn (‘eigen ei kwijt kunnen’) en meer aandacht voor verschillen tussen leraren, kunnen eveneens bijdragen.

Verder doet het vertrouwen schenken aan leraren een duit in het zakje evenals het aanreiken van middelen om kwaliteiten van leraren daadwerkelijk te verbeteren.

5.6.4 Regels over de taken en taakopvatting van leraren

Regels over de uitvoering van taken door leraren buiten de lesgevende taken (Regel 5)

Het gevoel dat er steeds meer taken op leraren afkomen zonder dat deze daar iets over te zeggen hebben en de geringe compensatie die daar tegenover staat, irriteren. De werkdruk neemt er ook door toe.

De normjaartaak en het taakbeleid in de school vormen de instrumenten bij uitstek voor oplossingen. Informatie hierover in de school, het toepassen van compensatiemogelijkheden voor taken waarover overeenstemming is met de MR en het zichtbaar maken van consequenties van taakbeleid, kunnen veel irritatie wegnemen. Aandacht voor de belastbaarheid en de belasting van taken en luisteren naar wat leraren hierover zeggen, zullen eveneens bijdragen aan minder irritaties. Het kan er toe bijdragen dat leraren weer het gevoel krijgen dat ze de ‘regie’ voeren over hun werk. Het evalueren van (de consequenties van) taakbeleid zou een reguliere activiteit moeten zijn in scholen.

5.7 Samenvatting en conclusies

De beleving van regels en de oplossingsrichtingen in deze sector overziend, komen we tot de volgende conclusies:

- Over alle aangeboden regels in het survey heen is het gemiddelde irritatiecijfer 4,8 op een schaal van 1-10 (=heel irritant). Kortom, een middelmatige irritatiegraad.
- Zes regels springen eruit als het meest irritant. Het meest in het oog springen daarbij de doorverwijzingsprocedure van leerlingen naar het speciaal onderwijs en de beleving van regels over de werktijdenregistratie en vastgestelde werktijden.
- Van de zes meest irritante regels zijn er drie afkomstig van OCW / Inspectie, twee van de school zelf en een van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- De regel over werktijdenregistratie krijgt wat betreft nut op een schaal van 1-10 (=heel nuttig) een 2. Kortom: niet nuttig. Deze regel is overigens al geruime tijd sterk vereenvoudigd. Dit is kennelijk bij veel scholen / leraren niet bekend. De overige meest irritante regels scoren wat betreft nut tussen de 4 en 5, gemiddeld nuttig dus.

- Vereenvoudiging van administratieve handelingen (standaardisatie) en efficiënter gebruik van geautomatiseerde formats zijn mogelijke oplossingsrichtingen voor vereisten vanuit OCW (doorverwijzingsprocedure, handelingsplannen).
- Duidelijkheid in de organisatie over afspraken, over de invulling van de normjaar-taak en over bekwaamheidseisen zijn oplossingsrichtingen voor een professionelere organisatie. Het gebruik maken van de aanwezige deskundigheid op het terrein van zorg voor leerlingen met problemen in en om de school is eveneens van belang. Vertrouwen van de schoolleiding in de leraar als professional is een basisvoor-waarde.

MATRIX 5.1 BASISONDERWIJS

	Irritatiecijfer (n=139)	Aantal keren gekozen	Rang-orde*	Kwa-drant mozaïek	Afkomst regel volgens respondenten				Feitelijke instantie	Frequentie tegenkomen regel		Gemiddeld nut van de regel	Belangrijkste reden irritatie	
					binnen of buiten school		welke instantie							
regel 4: Regels rond doorverwijzingsprocedure van leerlingen naar het speciaal onderwijs	7	54%	1	rood	Afkomst regel volgens respondenten	79%	Ministerie OCW	52%	OCW	enkele keren per jaar	56%	5	de regel kost verhoudingsgewijs te veel tijd/administratie	84%
regel 3: Regels over werktijdenregistratie en vastgestelde werktijden	7	45%	2	rood	combinatie	38%	Ministerie OCW	40%	SZW / Inspectie	bijna dagelijks	35%	2	de regel leidt niet tot het gewenste resultaat	54%
regel 2: Regels voor verplichte aanwezigheid bij vergaderingen/cursussen/studiedagen/werk groepen	6	42%	3	rood	binnen	42%		42%	school	enkele keren per jaar	34%	4	de regel kost verhoudingsgewijs te veel tijd/administratie	58%
regel 13: Regels over scholing en competenties van leraren	6	35%	4	rood	combinatie	46%	Ministerie OCW	52%	OCW	enkele keren per jaar	48%	4	de regel leidt niet tot het gewenste resultaat	52%
regel 1: Regels voor verplichte administratie voor onderwijs aan leerlingen met problemen	6	32%	5	rood	combinatie	42%	inspectie	44%	OCW	bijna dagelijks	27%	5	de regel kost verhoudingsgewijs te veel tijd/administratie	84%
regel 18: Regels over onderwijsbevoegdheid voor bewegingsonderwijs	6	27%	6	oranje	buiten	82%	Ministerie OCW	95%	OCW	eenmaal per week	26%	4	de regel is niet uitvoerbaar/handhaafbaar	50%
regel 5: Regels over uitvoering van taken door leraren buiten de lesgevende taken	5	29%	7	rood	binnen	37%	school	37%	school	bijna dagelijks	44%	4	de regel kost verhoudingsgewijs te veel tijd/administratie	59%
regel 7: Regels over tussen-/naschoolse opvang binnen de school	6	24%	8	oranje	buiten	56%	Ministerie OCW	65%	OCW	bijna dagelijks	65%	4	de regel belemmert me in mijn professioneel handelen	32%
regel 17: Regels / afspraken over frequentie en duur van vergaderingen	5	18%	9	oranje	binnen	84%	school	84%	school	eenmaal per week	40%	5	de regel kost verhoudingsgewijs te veel tijd/administratie	48%
regel 15: Regels over inhoud van het onderwijs	6	16%	10	oranje	combinatie	50%	Ministerie OCW	50%	OCW/school	bijna dagelijks	68%	5	de regel belemmert me in mijn professioneel handelen	36%
regel 14: Regels over didactisch handelen in de klas	4	17%	11	groen	combinatie	35%	Ministerie OCW	26%	school	bijna dagelijks	52%	4	de regel belemmert me in mijn professioneel handelen	61%
regel 21: Regels over arbo-beleid	4	17%	12	groen	buiten	92%	ander ministerie	46%	SZW	enkele keren per maand	25%	4	de regel leidt niet tot het gewenste resultaat	42%

	Irritatiecijfer (n=139)	Aantal keren gekozen	Rang- orde*	Kwa- drant mozaïek	Afkomst regel volgens respondenten				Feitelijke instantie	Frequentie tegenkomen regel		Gemid- deld nut van de regel	Belangrijkste reden irritatie
					binnen of buiten school		welke instantie						
regel 23: Regels voor gebruik van leerlingvolgsysteem / kwaliteitszorgsysteem	4	13%	13	groen	combinatie	78%	inspectie	61%	Inspectie/school	enkele keren per week	28%	6	de regel kost verhoudingsgewijs te veel tijd/administratie 89%
regel 6: Regels over afleggen van verantwoording over incidenten	5	9%	14	groen	buiten	54%	ander ministerie	15%	OCW	enkele keren per jaar	54%	3	de regel kost verhoudingsgewijs te veel tijd/administratie 62%
regel 22: Procedures voor het aanvragen van materialen en diensten in de school	4	9%	15	groen	binnen	54%	school	54%	school	enkele keren per maand	46%	4	de regel belemmert me in mijn professioneel handelen 62%
regel 11: Regels over betrokkenheid van leraren bij beheer budget leermiddelen	4	9%	16	groen	binnen	50%	school	50%	school	enkele keren per jaar	50%	4	de regel belemmert me in mijn professioneel handelen 42%
regel 8: Regels over uitvoering van taken door leraren binnen de lesgevendende taken	4	11%	17	groen	combinatie	33%	Ministerie OCW	27%	school/Cao	bijna dagelijks	47%	5	de regel kost verhoudingsgewijs te veel tijd/administratie 53%
regel 16: Regels over opening en sluitingstijden van de school en aanwezigheid in het gebouw	3	8%	18	groen	combinatie	45%	andere instantie	27%	school/gemeente	bijna dagelijks	45%	4	de regel leidt niet tot het gewenste resultaat 45%
regel 12: Gedragsregels voor leraren	3	5%	19	groen	binnen	43%	school	43%	school	enkele keren per maand	43%	5	de regel leidt niet tot het gewenste resultaat 43%
regel 24: Regels rond ziekmelding en verzuim van leraren	4	6%	20	groen	combinatie	50%	Ministerie OCW	50%	SZW / school	enkele keren per jaar	25%	5	de regel kost verhoudingsgewijs te veel tijd/administratie 63%
regel 19: Regels over gedrag van leerlingen en handhaven ervan	3	4%	21	groen	binnen	83%	school	83%	school	bijna dagelijks	67%	8	de regel kost verhoudingsgewijs te veel tijd/administratie 67%
regel 20: Regels over toelating van leerlingen tot de school op basis van leeftijd	4	4%	22	groen	buiten	67%	Ministerie OCW	50%	OCW	enkele keren per jaar	50%	4	de regel belemmert me in mijn professioneel handelen 50%
regel 10: Regels voor sancties voor leerlingen	3	3%	23	groen	binnen	100%	school	100%	school	enkele keren per jaar	50%	8	de regel belemmert me in mijn professioneel handelen 50%
regel 9: Regels over omgang van leraren met ouders van leerlingen	4	2%	24	groen	binnen	100%	school	100%	school	enkele keren per maand	33%	6	de regel is niet uitvoerbaar/handhaafbaar 67%

* = irritatiecijfer x aantal keren gekozen

6 Speciaal onderwijs

6.1 Respons

Er hebben 19 leraren uit het speciaal onderwijs deelgenomen aan het onderzoek. De respons onder leraren uit het speciaal onderwijs is daarmee beduidend lager dan uit de overige sectoren. Er worden in dit hoofdstuk dan ook alleen algemene resultaten besproken over de voorgelegde regels. Er kan op basis van de behaalde respons geen betrouwbaar advies gegeven worden over de regels die de hoogste prioriteit zouden moeten krijgen bij de aanpak van irritante regels.

6.2 Irritatiecijfer

Aan leraren in het speciaal onderwijs zijn 22 regels voorgelegd. Zij moesten deze scoren met een irritatiecijfer (1=helemaal niet irritant – 10=zeer irritant) en vervolgens uit deze lijst er maximaal vijf kiezen als ‘meest irritant’.

Het gemiddelde irritatiecijfer per regel varieert van 2 tot 5. Het gemiddelde irritatiecijfer over alle regels heen in het speciaal onderwijs is 3.5. De regels die zijn voorgelegd scoren dus laag op irritatie. In de matrix, waarin alle resultaten van het speciaal onderwijs bij elkaar staan en die aan het eind van dit hoofdstuk is toegevoegd, is hierover meer informatie te vinden (kolom 2).

6.3 Irritatiecijfer en percentage gekozen

De regels die door de meeste leraren zijn gekozen als ‘meest irritant’ zijn regels voor verplichte aanwezigheid bij vergaderingen/cursussen/studiedagen/werkgroepen, procedure Commissie van Indicatiestelling, regels over werktijdenregistratie en vastgestelde werktijden en regels over betrokkenheid van leraren bij beheer budget leer middelen.

Van de 22 regels zijn er zes door geen enkele leraar gekozen als ‘meest irritant’:

- Regels over uitvoering van taken door leraren binnen de lesgevende taken;
- Regels over omgang van leraren met ouders en kinderen;
- Regels voor sancties voor leerlingen;

- Regels over opening en sluitingstijden van de school en aanwezigheid in het gebouw;
- Regels over gedrag van leerlingen en handhaven ervan.

De respons is onvoldoende om in deze sector dezelfde analyses te doen als in de overige sectoren.

6.4 Oplossingsrichtingen

In de derde fase van dit onderzoek was de aandacht gericht op oplossingsrichtingen. Op basis van de meest irritante regels (in deze sector 8) zijn gesprekken gevoerd met leraren en leidinggevendenden op één school en is gezocht naar realistische en haalbare oplossingsrichtingen. Deze zijn vervolgens besproken met het ministerie van OCW, de WEC-raad, de Besturenraad, de vakbonden (CNV Onderwijs) en de onderwijsinspectie, die deskundig zijn op het terrein van onderwijs, regels en regelgeving en / of arbeidsvoorwaarden. Het betrof een gezamenlijke bespreking van oplossingsrichtingen voor het basisonderwijs en het speciaal onderwijs. Met betrokkenen is op persoonlijke titel gesproken. In deze paragraaf doen we verslag van mogelijke oplossingsrichtingen. Per regel wordt inzicht geboden in de kern van irritatie en worden mogelijke oplossingsrichtingen benoemd. Waar mogelijk wordt verder aangegeven wat daar voor nodig is: communicatie / informatie, verandering van organisatiestructuur / -cultuur of dat er eventueel sprake zou moeten zijn van een wijziging in de wet of regelgeving. Soms worden verwachte opbrengsten vermeld.

Vanwege de beperkte omvang van de respons in deze sector beschikken we in deze sector niet over een representatieve volgorde van meest irritante regels en een indeling daarvan volgens de kwadrantenmethode. Dit betekent dat voor deze sector de eerste acht meest genoemde irritante regels gebruikt zijn. Leraren en leidinggevende op de school waar de gesprekken hebben plaatsgevonden bevestigden dat dit de meest irritante regels waren en hebben geen andere regels toegevoegd.

6.4.1 Algemeen

Een nadere beschouwing van de meest irritante regels (2, 15, 3, 17, 11, 20, 5 en 13) laat zien dat het om clusters gaat waarbinnen de irritaties voorkomen. Te onderkennen zijn: het onderwijs / de onderwijsorganisatie, de organisatiestructuur en cultuur van de school en de taken en taakopvatting van leraren.

Bij de in beeld gebrachte oplossingsrichtingen gaat het vooral over verbetering op uitvoerend vlak. Betrokkenen constateren dat veel irritaties voortkomen vanuit de wijze waarop binnen de organisatie gewerkt wordt en dat in feite met relatief eenvoudige afspraken en organisatorische maatregelen deze zaken opgelost kunnen worden. De wijze van leidinggeven en organiseren, het verduidelijken van afspraken en het creëren van draagvlak zijn belangrijk. Het blijkt moeilijk aan te geven hoe bijvoorbeeld OCW of de gemeente hier een bijdrage kunnen leveren. De irritaties bij de onderwijskundige zaken als de indicatiestelling, handelingsplannen en onderwijskundige rapporten, vergen enerzijds een zoeken naar meer efficiency en anderzijds het vergroten van de professionaliteit bij leraren. Met dit laatste wordt onder meer bedoeld dat leraren niet moeten proberen alles alleen op te lossen, maar dat ze gebruik kunnen maken van deskundigheden in de directe omgeving.

De irritatie die ontstaat bij de opvang van leerlingen in pauzes is een lastig op te lossen probleem in het speciaal onderwijs. Diverse oplossingen worden in scholen uitgetoetst, maar bevredigend is het meestal niet. Een spagaat ontstaat vaak ten gevolge van de werktijdenregeling en rustpauzes.

6.4.2 Onderwijs en onderwijsorganisatie

Procedure Commissie van indicatiestelling (Regel 15)

Ouders kunnen bij de Permanente Commissie Leerlingenzorg (PCL) een beschikking aanvragen om de leerling van het speciaal onderwijs naar het speciaal basisonderwijs te laten gaan. Ouders en school leveren gegevens aan (een onderwijskundig rapport, didactische resultaten, capaciteitenonderzoek) op grond waarvan de PCL al of niet een beschikking geeft. Het irriteert leerkrachten dat ze het onderwijskundig rapport moeten invullen terwijl het voor de leerkracht soms al duidelijk is dat de leerling te zwak is voor het speciaal basisonderwijs en de PCL waarschijnlijk geen beschikking zal geven. Het invullen van dit onderwijskundig rapport is een tijdrovende bezigheid. Ook irriteert het dat de procedure te lang duurt (soms wel ruim een jaar of meer).

De irritatie wat betreft de indicatiestelling en het onderwijskundig rapport is bekend bij het ministerie, jaarlijks wordt getracht de indicatiestelling te vergemakkelijken en te vereenvoudigen. De oplossing voor de irritatie kan bestaan uit het ontwikkelen van een korte vragenlijst / checklist of verkorte (standaard) rapportage die dient als eerste screening. Als een leerling door deze screening komt, dan pas zou een meer uitgebreide rapportage geleverd moeten worden.

Regels over werktijdenregistratie en vastgestelde werktijden (Regel 3)

Het irriteert leraren die tot laat doorwerken dat anderen eerder vertrekken. Voor hen is het niet duidelijk of deze leraren hun werk naar behoren uitvoeren en er voldoende

uren aan besteden. Het wordt soms gevoeld als dat er leraren met verschillende belasting en met verschillende taakopvatting in de school werken.

Door de inmiddels ingevoerde vereenvoudig van de arbeidstijdenregistratie waarbij vooral nog in het rooster bijgehouden moest worden voor welke lesuren en hoeveel uur de leraar had te besteden aan thuiswerk (lesvoorbereiding en correctie) en overige niet-lesgebonden taken, is de registratie door de leraar zelf overbodig geworden. Binnen scholen is dit vaak nog niet bekend. Via taakbeleid en de normjaartaak kunnen vervolgens door de schoolleiding zaken gereguleerd worden. Aandacht voor belasting en belastbaarheid en voor verschillen tussen leraren zijn daarbij noodzakelijk. Afwijkingen van de afspraken op dit terrein kunnen in functioneringsgesprekken aan de orde gesteld worden. Een professionele leiding is een belangrijke voorwaarde. Verder is bij dit alles vertrouwen tussen leraren onderling en tussen leraar en schoolleiding een vereiste.

6.4.3 Organisatiestructuur en -cultuur

Regels rond verplichte aanwezigheid bij vergaderingen / cursussen / studiedagen / werkgroepen (Regel 2)

Het irriteert leraren als ondanks afspraken over verplichte aanwezigheid collega's bij studiedagen / vergaderingen ontbreken. Het gevoel dat er met verschillende maten wordt gemeten en er verschillen tussen leraren zijn, blijft dan hangen.

Openheid en duidelijkheid over de taak van de leraar en het bieden van compensatiemogelijkheden voor het terugkomen op vrije dagen via het taakbeleid / normjaartaak scheppen oplossingen. De Cao-po biedt hier handvatten voor. Overeenstemming hierover met het team en de instemming van de MR vergroten het draagvalk. De schoolleiding is alert op de naleving en komt er bij afwijking in functioneringsgesprekken op terug.

Regels over frequentie en duur van vergaderingen (Regel 17)

Vergaderingen lopen vaak uit. Het ontbreekt aan een strakke planning / agenda, er zijn lang niet iedereen heeft vooraf alle stukken gelezen, collega's verliezen hun aandacht en gaan kletsen. Dit irriteert en maakt vergaderen tot een onprettig en weinig effectieve aangelegenheid.

De oplossingen hiervoor liggen voor de hand: een strakke planning van de vergadering en een goede leiding. Het zicht houden op de vele interne overlegcircuits, de aantallen deelnemers per vergadering en de afstemming tussen de overlegcircuits kunnen eveneens bijdragen aan minder irritatie. Ook bij leraren zelf kan de oplossing gezocht worden in een betere voorbereiding op de vergadering, bijvoorbeeld door stukken goed te lezen en door hoofd- en bijzaken te scheiden. Scholing kan hier van nut zijn.

Regels over betrokkenheid van leraren bij beheer budget leermiddelen (Regel 11) en Procedures over het aanvragen van materialen en diensten in de school (Regel 20)

Beide regels leiden tot irritatie als leraren het gevoel krijgen er niet bij betrokken te zijn of dat er te veel tijd nodig is en er te veel bureaucratie is om zaken te regelen. Een goede organisatie van de school en duidelijke afspraken over betrokkenheid van leraren bij aankoop en verdeling van onderwijsmiddelen en materialen zijn oplossingsrichtingen. Het verstrekken van kleine budgetten voor eigen aankoop van materialen en eigen beperkte materialenvoorraad per klas / lokaal die centraal bijgevuld worden, kunnen bureaucratisering voorkomen en het gevoel van zeggenschap versterken.

Regels over scholing en competenties van leraren (Regel 13)

Zoals ook al bij regel 2 geconstateerd is, irriteert deze regel vooral als scholing wordt georganiseerd op vrije dagen of buiten werktijd.

Het plannen van scholing en cursussen in werktijd en het opnemen van deze tijd in de normjaartaak vormen de oplossing voor deze irritatie. Het lang van tevoren plannen van dergelijke scholing zodat er rekening mee gehouden kan worden, levert eveneens een bijdrage aan minder irritatie.

6.4.4 Regels over de taken en taakopvatting van leraren

Regels over de uitvoering van taken door leraren buiten de lesgevende taken (Regel 5)

Wat bij deze regel in het speciaal onderwijs vooral irriteert is dat de leraar door zorg te dragen voor opvang in koffie- en middagpauze nooit rust krijgt en geen tijd heeft om afstand te nemen van de klassensituatie. Rusttijden conform de arbeidstijdenregeling kunnen moeilijk geregeld worden. Aangegeven is hierbij dat de leraar zaken die plaatsvinden tussen of met kinderen tijdens dergelijke pauzes ook hoort te weten en er 'iets' mee moet.

Het afwisselen van deze opvangtaken (pleinwacht, tussen de middag) met klassenasistenten en onderwijsassistenten lost een deel van het probleem op. Een echte oplossing is niet direct voorhanden, voor het speciaal onderwijs blijft dit een last. Het inschakelen van zorgcentra of kinderopvang is een mogelijkheid, maar dan zal goed overleg met leraren nodig zijn over 'incidenten'.

6.5 Samenvatting en conclusies

In deze sector kunnen we vanwege de geringe respons niet terugvallen op representatieve gegevens uit het survey. We beperken de samenvatting en conclusies dan ook tot oplossingsrichtingen voor meest in het oog springende regels die irriteren.

Eén regel afkomstig van OCW en één van SZW geven aanleiding tot irritatie. De procedure Commissie van indicatiestelling en de werktijdenregistratie zijn bronnen van irritatie. Vereenvoudiging van procedures (via een checklist bij indicatiestelling en vereenvoudigd formulier bij registratie) vormen beide oplossingsrichtingen. Hier is of wordt ook aan gewerkt. Meer gebruik maken van aanwezige professionaliteit in de school is eveneens wenselijk.

De irritaties die meer voortkomen uit onduidelijkheden over de taken en taakverdeling en de werking van de organisatie, vragen om heldere afspraken daarover (normjaartaak, taakbeleid) en om verbeteringen in de planning. Het aanspreken van personeel op hun verantwoordelijkheden is eveneens een suggestie voor oplossingen. Kortom, een professionele leiding is een voorwaarde. Er is wat deze zaken betreft een opmerkelijke overeenkomst met irritaties en oplossingen in het basisonderwijs.

MATRIX 6.1 SPECIAAL ONDERWIJS

Regel	Irritatiecijfer (n=19)	Aantal keren gekozen	Rang-orde (irritatiecijfer X keren gekozen)
regel 2: Regels voor verplichte aanwezigheid bij vergaderingen/cursussen/studiedagen/werkgroepen	4	47%	1
regel 15: Procedure Commissie van Indicatiestelling	5	42%	2
regel 3: Regels over werktijdenregistratie en vastgestelde werktijden	5	37%	3
regel 17: Regels / afspraken over frequentie en duur van vergaderingen	4	32%	4
regel 11: Regels over betrokkenheid van leraren bij beheer budget leermiddelen	4	26%	5
regel 20: Procedures voor het aanvragen van materialen en diensten in de school	5	26%	6
regel 5: Regels over uitvoering van taken door leraren buiten de lesgevende taken	4	26%	7
regel 13: Regels over scholing en competenties van leraren	4	26%	8
regel 1: Regels voor verplichte administratie voor onderwijs aan leerlingen met problemen	4	21%	9
regel 19: Regels over arbobeleid	4	16%	10
regel 7: Regels over het opstellen van het onderwijskundig rapport	4	21%	11
regel 6: Regels over afleggen van verantwoording over incidenten	3	16%	12
regel 4: Regels over de klassendeler speciaal onderwijs / klassenondersteuning	4	11%	13
regel 21: Regels voor gebruik van leerlingvolgsysteem / kwaliteitszorgsysteem	3	11%	14
regel 12: Gedragsregels voor leraren	3	5%	15
regel 14: Regels over didactisch handelen in de klas	3	5%	16
regel 22: Regels rond ziekmelding en verzuim van leraren	3	5%	17
regel 8: Regels over uitvoering van taken door leraren binnen de lesgevende taken	4	0%	
regel 9: Regels over omgang van leraren met ouders van leerlingen	2	0%	
regel 10: Regels voor sancties voor leerlingen	2	0%	
regel 16: Regels over opening en sluitingstijden van de school en aanwezigheid in het gebouw	2	0%	
regel 18: Regels over gedrag van leerlingen en handhaven ervan	2	0%	

7 Voortgezet onderwijs

7.1 Respons

De respons in het voortgezet onderwijs is 241. In tabel B2.H7 in bijlage 3 staan de belangrijkste kenmerken van de leraren in de respons.

De verhouding tussen mannelijke en vrouwelijke leraren in de populatie is bijna gelijk aan de verhouding binnen de respondenten. De verhoudingen tussen de leeftijds-categorieën van de leraren die meegewerkt hebben, komen eveneens redelijk overeen met de totale populatie. Bijna tweederde (64%) van de leraren is 45 jaar en ouder. Zoals verwacht mocht worden hebben de meeste leraren (65%) als hoogste opleiding een hbo-opleiding afgerond. Een op de vijf leraren heeft een universitaire opleiding afgerond.

Bijna 90 procent van de leraren werkt al meer dan 3 jaar op hun huidige school. Ruim de helft van de leraren heeft een voltijdbaan (56%). Dit komt goed overeen met de situatie in de totale populatie. Bijna de helft van de leraren werkt op een locatie met meer dan 1.000 leerlingen.

7.2 Irritatiecijfer

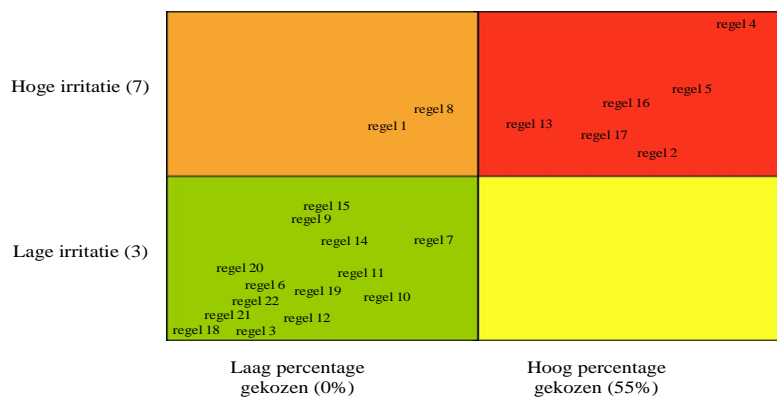
Leraren in het voortgezet onderwijs kregen 22 regels voorgelegd. Zij moesten deze scoren met een irritatiecijfer (1=helemaal niet irritant – 10=zeer irritant) en vervolgens uit deze lijst er maximaal vijf kiezen als ‘meest irritant’. Over deze vijf zijn vervolgvragen gesteld (herkomst regel, frequentie waar men er mee te maken krijgt, nut van de regel). Het gemiddelde irritatiecijfer over alle regels in het voortgezet onderwijs heen is 4.5. Het gemiddelde wordt iets opgetrokken door een aantal uitschieters naar boven. In de matrix, waarin alle resultaten van het voortgezet onderwijs bij elkaar staan en die aan het eind van dit hoofdstuk is toegevoegd, is hierover meer informatie te vinden (kolom 2).

De mediaan ligt op 4,3. Ook de mediaan (het punt waar 50% onder en 50% boven scoort) varieert per regel tussen de 2 en de 8. In Figuur B3.H7 in bijlage 4 is te zien waar per regel de mediaan ligt.

7.3 Irritatiecijfer en percentage gekozen

De combinatie van deze twee variabelen (irritatiecijfer en het percentage leraren dat de regel gekozen heeft als meest irritant) levert in figuur 7.1 het volgende beeld van alle regels (zie ook matrix: kolom 3, 4 en 5). Het rode kwadrant (rechts boven) bevat regels met een hoog irritatiecijfer en wordt door veel leraren gekozen als meest irritant. Oranje (links boven) en het gele kwadrant (rechts onder) bevatten respectievelijk regels met een hoog irritatiecijfer en die weinig gekozen zijn versus regels met een laag irritatiecijfer die veel gekozen zijn als irritant. Het groene kwadrant (links onder) bevat de regels met een laag irritatiecijfer en weinig gekozen.

Figuur 7.1 – Mozaïek voortgezet onderwijs: irritatiecijfer en percentage gekozen



In het *rode kwadrant* (rechts boven) zien we de regels met een hoog irritatiecijfer die bovendien door veel leraren gekozen zijn. In oplopende mate van irritatie en percentage gekozen gaat het om regels over scholing en competenties (regel 13), regels over frequentie en duur van vergaderingen (regel 17), regels over verplichte aanwezigheid bij vergaderingen, cursussen (regel 2), regels over verplichte registratie uren taakbeleid (regel 16), regels over uitvoering van taken buiten lesgevende taken (regel 5) en regels over onderwijstijd (regel 4). Leraren zijn overwegend van mening dat de regels 2, 5 en 17 afkomstig zijn van de school zelf. De overige zijn volgens hen afkomstig van OCW / Inspectie van het Onderwijs / Cao. Dit komt goed overeen met waar de regels feitelijk vandaan komen.

In het *oranje kwadrant* (links boven) gaat het om de regels over het verwijderen van leerlingen van school (regel 1) en regels over het uitvoeren van taken door leraren binnen de lesgevende taken (regel 8). Volgens veel leraren is regel 1 afkomstig van OCW en regel 8 vooral van de school. Voor regel 1 klopt dat met de feitelijke herkomst, regel 8 is een combinatie waarbij de school het taakbeleid heeft vertaald.

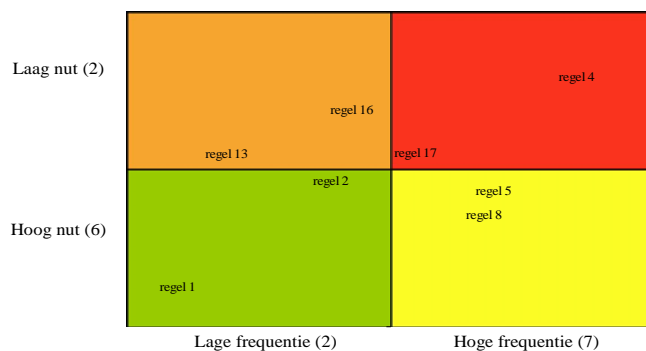
In het *gele kwadrant* (rechts onder) bevinden zich ook in het voortgezet onderwijs geen regels.

In het *groene kwadrant* (links onder) zitten de meeste regels. Dit zijn regels waaraan men zich niet overmatig ergert en die bovendien door weinig leraren gekozen worden als meest irritant. Kortom regels die niet direct aandacht vragen. In de matrix in de bijlage is hierover meer informatie te vinden.

7.4 Nut en frequentie waarmee men met de regel te maken krijgt

Als we de regels in figuur 7.1 in de kwadranten rood, oranje en geel er uitlichten als zijnde urgent en deze projecteren op het nut van de regels en de frequentie waar men er mee te maken krijgt, zien we het volgende beeld (figuur 7.2).

Figuur 7.2 – Mozaïek voortgezet onderwijs: nut en frequentie waarmee men er mee te maken krijgt



Het *rode kwadrant* (rechts boven) omvat de regels met een hoge prioritering voor een aanpak. Hiervoor in aanmerking komen 2 regels: regels voor frequentie en duur van vergadering (regel 17) en regels m.b.t de onderwijstijd (regel 4). Volgens de meeste leraren heeft men bijna dagelijks met regels m.b.t de onderwijstijd te maken terwijl men tegen regels voor frequentie en duur van vergaderingen eenmaal per week aanloopt. De overgrote meerderheid van de leraren is van mening dat de reden irriteert omdat de beide regels niet tot het gewenste resultaat leiden. Regel 4 is afkomstig van OCW en regel 17 is een schoolregel.

In het *oranje kwadrant* (links boven) bevinden zich eveneens twee regels: regels over scholing en competenties (regel 13) en regels over verplichte registratie taakbeleid (regel 16). De door leraren meest genoemde frequentie waarmee men met deze regels te maken krijgt, is bijna dagelijks voor regel 16 (25%) en enkele keren per jaar voor

regel 13. Beide regels zijn van OCW met vaak een interne invulling. De meest genoemde reden voor de irritatie is dat beide regels niet tot het gewenste resultaat leiden.

De regels over uitvoering van taken *buiten* de lesgevende taken (regel 5) en regels over uitvoering van taken *binnen* de lesgevende taken (regel 8) vinden we in het *gele kwadrant* (rechts onder). De meest genoemde frequentie waarmee men met deze regels te maken krijgt is bijna dagelijks (regel 8) en enkele keren per week (regel 5). Regels over uitvoering van taken buiten de lesgevende taken irriteren bij veel leraren omdat deze vooral veel tijd / administratie kosten. Regels over uitvoering van taken binnen de lesgevende taken leiden volgens veel leraren niet tot het gewenste resultaat. In het *groene kwadrant* (links onder), met de minste prioritering, komen we tenslotte regels over verwijderen van leerlingen van school (regel 1) en regels over verplichte aanwezigheid bij vergaderingen / cursussen (regel 2). Beide regels over verplichte aanwezigheid bij vergaderingen / cursussen irriteren vooral omdat deze niet tot het gewenste resultaat leiden.

7.5 Kenmerken van leraren en de onderwijsorganisatie

Uit mozaïek 1 blijkt dat er in deze sector zes regels in het rode kwadrant zitten. Ook hier kijken we of er verschillen zijn tussen de mate van irritatie en de mate waarin irritante regels gekozen zijn en kenmerken van leraren zoals geslacht, leeftijd, aanstelling, schoolgrootte en lengte dienstverband. Er is geen patroon te herkennen tussen de kenmerken en de mate van irritatie. Significante verschillen zijn er bij regel 4 ('regels met betrekking tot de onderwijstijd') en bij regel 13 ('regels over scholing en competenties van leraren'). Mannen vinden regel 4 irriteranter en kiezen deze vaker als meest irritant en hetzelfde geldt voor leraren met een dienstverband langer dan 10 jaar. Deze laatste leraren vinden regel 13 eveneens irriteranter.

7.6 Oplossingsrichtingen

In de derde fase van dit onderzoek was de aandacht gericht op oplossingsrichtingen. Op basis van de meest irritante regels (in deze sector 6) zijn gesprekken gevoerd met leraren en leidinggevendenden op één school en is gezocht naar realistische en haalbare oplossingsrichtingen. Deze zijn vervolgens besproken met medewerkers van het ministerie van OCW en de VO-raad die deskundig zijn op het terrein van regels en regelgeving en arbeidsvoorwaarden. Met hen is op persoonlijke titel gesproken. In deze paragraaf doen we verslag van mogelijke oplossingsrichtingen. Per regel wordt inzicht geboden in de kern van irritatie en worden mogelijke oplossingsrichtingen benoemd.

7.6.1 Algemeen

Een nadere beschouwing van de zes meest irritante regels (4, 5, 2, 16, 17 en 13) laat zien dat het om clusters gaat waarbinnen de irritaties voorkomen. Te onderkennen zijn: het onderwijs / het lesgeven, de organisatiestructuur en cultuur van de school inclusief de bekwaamheid van leraren en de taken en taakopvatting van leraren.

De problematiek achter de irritaties kan in een breder kader geplaatst worden, zo wordt gesteld. Om flexibeler met onderwijs om te kunnen gaan en om professionals daarbinnen de ruimte te geven die nodig is, is meer aandacht voor en informatie nodig over:

- arbeidsvoorwaarden (werkdagen, taken, taakbeleid, differentiatiemogelijkheden);
- organisatie van het onderwijs (klassikaal, vernieuwend, zelfwerkzaamheid);
- inrichting van de werkorganisatie (flexibiliteit, professioneel, werken met veel deeltijders);
- taakopvatting van schoolleiding (leiderschap, creativiteit, motivatie);
- taakopvatting van leraren (professioneel versus ambtelijk);
- kwalitatieve en kwantitatieve eisen aan het onderwijs en de organisatie.

Deze aspecten dienen in onderlinge samenhang bekeken en afgestemd te worden. Soms is daarbij ook de regelgeving van de overheid in beeld. Realisatie van een meer flexibele en professionele organisatie zal jaren duren en het continueren ervan vereist voortdurende aandacht. Het is een zoeken naar een optimale mix binnen de mogelijkheden zoals de omgeving van de school, wetgeving, innovaties en uiteraard de leerlingenpopulatie.

7.6.2 Regels op het terrein van onderwijs / lesgeven

Regels over Onderwijstijd / 1040-norm (Regel 4)

De onderwijstijd ligt sterk in de belangstelling vanwege de boetes die door de inspectie zijn uitgedeeld. In de media en in de scholen is de 1040-norm onderwerp van discussie en houdt het de gemoederen goed bezig. De hoogste notering als irritante regel in deze sector is dan ook niet vreemd.

Deze regel irriteert vanwege de geringe flexibiliteit die de school / de leraar heeft in de programmering en uitvoering van het onderwijs. Leraren voelen zich hierdoor gedwongen activiteiten te verzorgen die niet overeenstemmen met hun ideeën over goed onderwijs. Er is door de norm ook weinig ruimte voor innovatieve onderwijsvormen en onderwijsaanbod.

Een bijdrage aan de vermindering van de irritatie kan geleverd worden door het flexibeler omgaan met activiteiten die gerekend worden tot onderwijstijd. De school en de leraren willen hierin meer ruimte krijgen. Een herdefiniëring van de norm lijkt hiervoor noodzakelijk, maar op korte termijn zal er in de irritatie over deze regel – ondanks de wens van leraren tot snelle actie – weinig verandering komen. Op 25 april 2008 is de Tweede Kamer geïnformeerd over een kwalitatief onderzoek naar de onderwijstijd. In december 2008 wordt het advies van de onderzoekscommissie onder voorzitterschap van de heer Cornielje verwacht.

7.6.3 Regels op het terrein van taken, taakopvatting en bekwaamheden

Regels over de uitvoering van taken door leraren buiten de lesgevende taak (Regel 5) en Regels over verplichte registratie van taakbeleid (Regel 16)

De pijn bij deze regels ligt bij leraren vooral in het gegeven dat er dwang achter zit en dat het niet appelleert aan de eigen verantwoordelijkheid of vrijheid om de eigen taak inhoud te geven of eigen taken te kiezen. Ook hier is de bewegingsvrijheid in het geding.

Mogelijke oplossingsrichtingen kunnen zijn het maken van duidelijke afspraken over taken, arbeidstijden en arbeidsvoorwaarden en tot meer vrijheid binnen de regels. Minder controle en het elkaar aanspreken – collega's onderling en door de schoolleiding - op verantwoordelijkheden passen hierbij. De brede taakopvatting van leraren (het beroep van leraar bestaat uit meer dan alleen lesgeven) zal daarbij meer invulling moeten krijgen, bijvoorbeeld door duidelijke afspraken daarover in de normjaartaak. Ook in de opleiding zou daar op ingegaan kunnen worden. Daarnaast zijn voldoende faciliteiten op de werkplek om de brede taak uit te kunnen voeren gewenst (werkplekken, voorzieningen).

Als meer (beginnende) leraren zich vanuit een brede(re) taakopvatting inzetten in het onderwijs krijgen zij binnen de kaders meer vrijheden / regelruimte en zullen zij zich meer verantwoordelijk gaan voelen voor hun eigen taak / taken.

Regels over scholing en competenties van leraren. (regel 13)

De irritatie komt vooral voort uit het gegeven dat de bekwaamheidseisen van de SBL niet voldoende herkenbaar zijn en niet aansluiten bij de deskundigheden die men als leraar al bezit. De waardering wordt gemist.

Het meer herkenbaar (laten) maken van de door SBL gedefinieerde bekwaamheden, deze minder rigide hanteren binnen de organisatie en ze afstemmen op persoonlijke competenties van leraren kan oplossingen bieden. Meer informatie over succesvolle op leraren afgestemde bekwaamheden (maatwerk) en het gebruik hiervan in ontwikkelingsgesprekken en bekwaamheidsdossiers is wenselijk. Tevens kan evaluatie van ontwikkelingsgesprekken en scholingstrajecten waarbij aangegeven wordt wat men er

aan gehad heeft, leraren meer handvatten bieden voor het in eigen hand nemen van hun professionaliteit. Schoolleiders zouden door scholing meer in staat gesteld moeten worden deze instrumenten op maat in te zetten.

7.6.4 Regels op het terrein van de organisatiestructuur en -cultuur

Regels voor verplichte aanwezigheid bij vergaderingen / cursussen (Regel 2) en Regels over frequentie en duur van vergaderingen (Regel 17)

Deze regels irriteren omdat leraren gedwongen worden op vrije dagen terug te komen voor vergaderen en / of cursussen (vooral deeltijders). Leraren voelen dit als dat hun vrije tijd wordt afgepakt. Verder zijn er te veel vergaderingen, zijn ze saai, kosten die te veel tijd, lopen ze uit of zijn ze niet effectief.

Het maken van heldere afspraken over het bijwonen van vergaderingen en cursussen en het gebruik van de normjaartaak hierbij voor compensatiemogelijkheden zijn mogelijke oplossingen. De Cao-vo zou hier handvatten voor aangeven. Dat geldt ook voor het inplannen van vergaderingen en cursussen voor een langere termijn. In de medezeggenschapsraad kunnen de afspraken bekrachtigd worden. Oog voor de problematiek van een organisatie met veel deeltijders is daarbij onmisbaar. De structuur van vergaderingen in de organisatie en de frequentie ervan vereisen zicht op organisatieprincipes (afstemming, delegeren) en vraagt om vaardigheden zoals het leiding kunnen geven aan vergaderingen. In opleidingen voor schoolleiders zou hier aandacht aan besteed kunnen worden. De eigen verantwoordelijkheid van deelnemers aan vergaderingen (voorbereiding, effectief vergaderen) kan daarnaast ook aangesproken worden. Daarnaast kan gedacht worden aan bijscholing op het terrein van effectief vergaderen.

Te verwachten is dat ondanks alle aandacht hiervoor er toch irritaties zullen blijven. Dit om de doodeenvoudige redenen dat het - vanwege organisatiebelang - niet altijd mogelijk is met alle personeelsleden rekening te houden. Vanwege helderheid hierover in de vorm van afspraken zal het draagvlak er voor echter wel toenemen.

7.7 Samenvatting en conclusies

Voor deze sector kunnen we de volgende conclusies trekken.

- Over alle aangeboden regels in het survey heen is er sprake van een matige irritatie (4,5) op een schaal tussen 1 en 10 (=zeer irritant).
- Zes regels daarvan springen eruit als meest irritant. De regel over de (handhaving van) 1040 norm (onderwijstijd) springt er als irritantste regel uit. Dit is een regel van OCW die sterk in de belangstelling staat en waarvoor door een onafhankelijke commissie (Commissie Cornielje) wordt gezocht naar oplossingen.

- Het nut dat aan deze zes regels wordt toegekend varieert tussen 3 en 5 op een schaal tussen 1 en 10 (= zeer nuttig). Dit wil zeggen een zwak tot matig nut.
- De helft van deze zes regels is afkomstig van OCW of de Cao en de andere helft vanuit de school.
- Als oplossingsrichtingen wordt vooral gewezen op een professionele werkorganisatie. Dit wil zeggen een organisatie waarbij duidelijkheid aanwezig is over de invulling van de normjaartaak en het taakbeleid, waar de brede taakopvatting op het netvlies van leraren staat en waar sprake is van flexibiliteit in inzet en organisatie.

MATRIX 7.1 VOORTGEZET ONDERWIJS

	Irritatiecijfer (n=241)	Aantal keren gekozen	Rang-orde*	Kwa-drant moza-iek	Afkomst regel volgens respondenten		welke instantie		Feitelijke instantie	Frequentie tegenko-men regel		Gemid-deld nut van de regel	Belangrijkste reden irritatie	
regel 4: Regels m.b.t de onderwijstijd	7	53%	1	rood	buiten	59%	Ministerie OCW	80%	OCW/Inspectie	bijna dagelijks	52%	3	de regel leidt niet tot het gewenste resultaat	79%
regel 5: Regels over uitvoering van taken door leraren buiten de lesgevende taken	6	47%	2	rood	binnen	56%	school	56%	school	enkele keren per week	36%	4	de regel kost verhoudingsgewijs te veel tijd/administratie	58%
regel 2: Regels voor verplichte aanwezigheid bij vergaderingen/cursussen/studiedagen/werk groepen	5	43%	3	rood	binnen	62%	school	62%	school	enkele keren per maand	25%	4	de regel leidt niet tot het gewenste resultaat	55%
regel 16: Regels over verplichte registratie uren taakbeleid	6	38%	4	rood	combinatie	41%	Ministerie OCW	45%	Cao	bijna dagelijks	25%	3	de regel leidt niet tot het gewenste resultaat	53%
regel 17: Regels / afspraken over frequentie en duur van vergaderingen	6	39%	5	rood	binnen	85%	school	85%	school	eenmaal per week	45%	4	de regel kost verhoudingsgewijs te veel tijd/administratie	66%
regel 13: Regels over scholing en competenties van leraren	6	32%	6	rood	combinatie	45%	Ministerie OCW	55%	OCW/school	enkele keren per jaar	40%	4	de regel leidt niet tot het gewenste resultaat	57%
regel 1: Regels over het verwijderen van leerlingen van school	6	20%	7	oranje	buiten	49%	Ministerie OCW	36%	OCW	enkele keren per jaar	51%	5	de regel leidt niet tot het gewenste resultaat	57%
regel 8: Regels over uitvoering van taken door leraren binnen de lesgevende taken	6	24%	8	oranje	binnen	55%	school	55%	school/Cao	bijna dagelijks	24%	5	de regel leidt niet tot het gewenste resultaat	45%
regel 7: Regels over het gebruik van studiewijzers, planningen en programma van toetsing en afsluiting-pta	4	24%	9	groen	binnen	42%	school	42%	school	bijna dagelijks	42%	5	de regel kost verhoudingsgewijs te veel tijd/administratie	60%
regel 14: Regels over didactisch handelen in de klas	4	18%	10	groen	binnen	52%	school	52%	school	bijna dagelijks	52%	3	de regel belemmert me in mijn professioneel handelen	77%
regel 15: Regels over inhoud van het onderwijs	5	14%	11	groen	combinatie	59%	Ministerie OCW	65%	school	bijna dagelijks	41%	5	de regel leidt niet tot het gewenste resultaat	56%
regel 9: Regels over het onderwijs aan en administratie van zorgleerlingen	4	12%	12	groen	buiten	62%	Ministerie OCW	45%	OCW	enkele keren per maand	24%	5	de regel kost verhoudingsgewijs te veel tijd/administratie	79%

	Irritatiecijfer (n=241)	Aantal keren gekozen	Rangorde*	Kwadrant mozaiek	Afkomst regel volgens respondenten binnen of buiten school	welke instantie	Feitelijke instantie	Frequentie tegenkomen regel	Gemiddeld nut van de regel	Belangrijkste reden irritatie
regel 19: Regels over gedrag van leerlingen en handhaven ervan	4	12%	13	groen	binnen 71%	school 71%	school	bijna dagelijks 75%	7	de regel leidt niet tot het gewenste resultaat 64%
regel 11: Regels over de opvang van leerlingen die uit de lessen zijn verwijderd	4	11%	14	groen	binnen 89%	school 89%	school	enkele keren per maand 30%	5	de regel kost verhoudingsgewijs te veel tijd/administratie 63%
regel 12: Gedragsregels voor leraren	3	7%	15	groen	binnen 78%	school 78%	school	enkele keren per jaar 33%	3	de regel belemmert me in mijn professioneel handelen 56%
regel 10: Regels voor sancties voor leerlingen	4	10%	16	groen	binnen 83%	school 83%	school	enkele keren per week 39%	5	de regel leidt niet tot het gewenste resultaat 65%
regel 6: Regels over afleggen van verantwoording over incidenten	4	9%	17	groen	combinatie 38%	ander ministerie 14%	school/Inspectie	enkele keren per jaar 24%	5	de regel kost verhoudingsgewijs te veel tijd/administratie 62%
regel 22: Regels rond ziekmelding en verzuim van leraren	3	8%	18	groen	combinatie 63%	andere instantie 16%	SZW / school	enkele keren per jaar 32%	5	de regel kost verhoudingsgewijs te veel tijd/administratie 47%
regel 3: Procedures voor leerlingen die te laat zijn	3	6%	19	groen	binnen 71%	school 71%	school	bijna dagelijks 71%	7	de regel leidt niet tot het gewenste resultaat 71%
regel 21: Regels over arbo-beleid	4	8%	20	groen	buiten 68%	Ministerie OCW 32%	SZW	enkele keren per jaar 21%	4	de regel belemmert me in mijn professioneel handelen 37%
regel 20: Regels voor gebruik van leerlingvolgsysteem / kwaliteitsszorgsysteem	3	7%	21	groen	combinatie 50%	Inspectie 25%	Inspectie/school	enkele keren per week 38%	4	de regel kost verhoudingsgewijs te veel tijd/administratie 75%
regel 18: Regels over veiligheid in de school	3	1%	22	groen	buiten 67%	andere instantie 33%	school/politie/brandweer	enkele keren per jaar 33%	5	de regel is te complex/onduidelijk 33%

* = irritatiecijfer x aantal keren gekozen

8 Middelbaar beroepsonderwijs

8.1 Respons

De respons in het mbo is 167. In tabel B2.H8 in bijlage 3 staan de belangrijkste kenmerken van de leraren in de respons.

Er hebben in verhouding meer mannelijke leraren meegedaan dan op basis van de totale populatie te verwachten is (69% versus 52%). De verhoudingen tussen de leeftijdscategorieën van de leraren die meegewerkt hebben, komen redelijk overeen met de totale populatie. Slechts een klein deel van de leraren is jonger dan 35 jaar (8%). Zoals verwacht mocht worden hebben de meeste leraren (65%) een hbo-opleiding afgerond. Een op de tien leraren heeft een universitaire opleiding afgerond.

Bijna 90 procent van de leraren werkt al meer dan 3 jaar op hun huidige school. Bijna tweederde van de leraren heeft een voltijdbaan (64%). Dit komt goed overeen met de situatie in de totale populatie. Ruim 40 procent van de leraren werkt op een locatie met meer dan 1.000 leerlingen. Zoals te verwachten is, geven de meeste leraren (86%) voornamelijk les op het mbo. Eén op de tien leraren in deze populatie geeft het meest les op de volwasseneneducatie.

8.2 Irritatiecijfer

Leraren in het middelbaar beroepsonderwijs (mbo) kregen 20 regels voorgelegd. Zij moesten deze scoren met een irritatiecijfer (1=helemaal niet irritant – 10=zeer irritant) en vervolgens uit deze lijst er maximaal vijf kiezen als ‘meest irritant’. Het gemiddelde irritatiecijfer over alle regels heen in het mbo is 4,6. In de matrix, waarin alle resultaten van het middelbaar beroepsonderwijs bij elkaar staan en die aan het eind van dit hoofdstuk is toegevoegd, is hierover meer informatie te vinden (kolom 2).

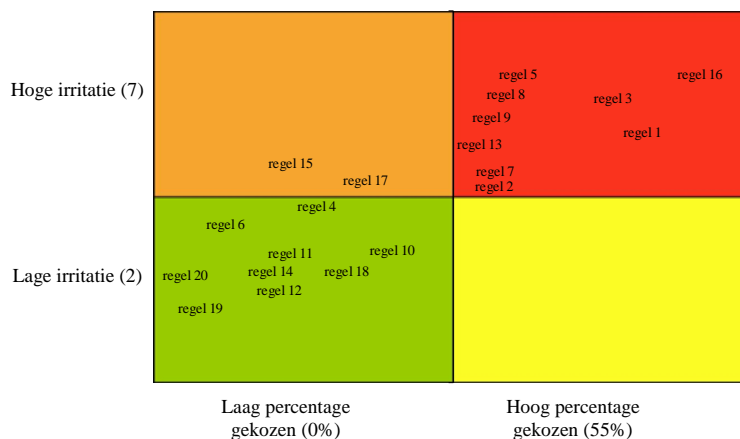
De mediaan ligt op 4,4. Ook de mediaan (het punt waar 50% onder en 50% boven scoort) varieert per regel tussen de 2 en de 7. De irritatiecijfers zijn per regel gerangschikt van laag naar hoog. In figuur B3.H8 in bijlage 4 geeft de gele balk de gegeven irritatiecijfers die cumulatief tussen de 25 en 75 procent van de gegeven irritatiecijfers vallen. Uit deze figuur blijkt dat er geen regel is waar meer dan 25 procent van de leraren hoger dan een 8 geeft. De grens van 75 procent van de gegeven irritatiecijfers

ligt bij de regels voor arbobeleid rond de 4,5. Dit betekent dus dat slechts een kwart van de leraren deze regels een hoger cijfer dan een 4,5 heeft gegeven.

8.3 Irritatiecijfer en percentage gekozen

De combinatie van deze twee variabelen (irritatiecijfer en het percentage leraren dat de regel gekozen heeft als meest irritant) levert in figuur 8.1 het volgende beeld van alle regels (zie ook matrix: kolom 3, 4 en 5). Het rode kwadrant (rechts boven) bevat regels met een hoog irritatiecijfer en wordt door veel leraren gekozen als meest irritant. Oranje (links boven) en het gele kwadrant (rechts onder) bevatten respectievelijk regels met een hoog irritatiecijfer en die weinig gekozen zijn versus regels met een laag irritatiecijfer die veel gekozen zijn als irritant. Het groene kwadrant (links onder) bevat de regels met een laag irritatiecijfer en weinig gekozen.

Figuur 8.1 – Mozaïek mbo: irritatiecijfer en percentage gekozen



In het *rode kwadrant* (rechts boven) zien we zeer veel (totaal 9) regels met een hoog irritatiecijfer die bovendien door veel leraren gekozen zijn. In oplopende mate van irritatie en percentage gekozen gaat het om regels over verplichte aanwezigheid bij vergaderingen, cursussen (regel 2), regels over registratie van aanwezigheid van deelnemers / studenten (regel 7), regels over scholing en competenties (regel 13), regels over gebruik en toewijzing werkplekken (regel 9), regels over het verkrijgen van voorzieningen (regel 8), regels met betrekking tot de onderwijstijd (regel 5), regels over toetsing en toetsen / OER (regel 1) en regels over het aan moeten nemen van deelnemers / studenten (regel 3) en tenslotte regels bij het uitvoeren en invoeren van onderwijsvernieuwingen (regel 16). Dat de regel over onderwijsvernieuwing in

het mbo de het hoogst scoort is op zich niet verwonderlijk gezien de ontwikkelingen in deze sector met competentiegericht onderwijs.

Door leraren worden deze regels voor het grootste deel toegewezen aan een combinatie van OCW en de onderwijsinstelling (16, 3, 1, 7) en aan OCW (regel 5 en 13). De onderwijsinstelling is volgens de meeste leraren verantwoordelijk voor de regels 2, 8 en 9. Over het algemeen komt dit redelijk overeen met waar de regels feitelijk vandaan komen.

Het *oranje kwadrant* (links boven) bevat regels over nt2-trajecten (regel 15) en regels over frequentie en duur van vergaderingen (regel 17). De laatste is volgens veel leraren vooral een regel van de onderwijsinstelling zelf terwijl regel 15 volgens leraren afkomstig is van OCW. Dit laatste klopt in ieder geval voor zover het gaat om het opstellen van een onderwijsovereenkomst. Daarnaast zullen vermoedelijk ook regels van gemeenten en andere instellingen hierbij een rol spelen.

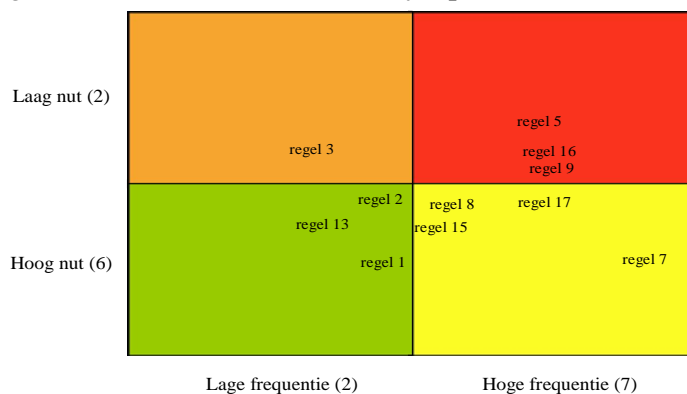
In het *gele kwadrant* (rechts onder) bevinden zich in het mbo, evenals overigens in het basisonderwijs en het voortgezet onderwijs, geen regels.

In het *groene kwadrant* (links onder) zitten de overige regels (totaal 9). Dit zijn regels waaraan men zich niet overmatig ergert en die bovendien minder gekozen worden als meest irritant. De meeste regels zijn volgens de overgrote meerderheid van de leraren afkomstig van instellingen zelf. De regels vragen geen directe aandacht. Zie ook de matrix met resultaten aan het eind van dit hoofdstuk.

8.4 Nut en frequentie waarmee men met de regel te maken krijgt

Als we de regels in figuur 8.1 in de kwadranten rood, oranje en geel er uitlichten als zijnde urgent en deze projecteren op het nut van de regels en de frequentie waar men er mee te maken krijgt, zien we het volgende beeld (figuur 8.2).

Figuur 8.2 – Mozaïek mbo: nut en frequentie waarmee men er mee te maken krijgt



In het *rode kwadrant* (rechts boven) voor het mbo vinden we drie regels: regels over gebruik en toewijzing van werkplekken (regel 9), regels bij de invoering en uitvoering vernieuwingen (regel 16) en regels m.b.t. onderwijstijd (regel 5). De meeste leraren geven aan bijna dagelijks met deze regels te maken te krijgen. De meest genoemde reden waarom de invoering van onderwijsvernieuwing en de onderwijstijd irriteren is dat deze volgens leraren niet tot het gewenste resultaat leiden. De regels over de aanwezigheid en het gebruik van een geschikte plek om te werken irriteert bij veel leraren omdat het hen belemmert in hun professioneel handelen.

In het *oranje kwadrant* (links boven) komen we alleen regel 3 tegen: regels over het aan moeten nemen van deelnemers / studenten. De door leraren meest genoemde frequentie waarmee men met deze regel te maken krijgt, is enkele keren per jaar. De meerderheid irriteert zich omdat de regel niet tot het gewenste resultaat leidt.

De regels over ondersteuning en het verkrijgen van voorzieningen (regel 8), regels over frequentie en duur van vergaderingen (regel 17), regels rond nt2-trajecten (regel 15) en regels over registratie aanwezigheid van deelnemers / studenten (regel 7) vinden we terug in het *gele kwadrant* (rechts onder). De regels over ondersteuning en het verkrijgen van voorzieningen en regels over registratie aanwezigheid deelnemers worden redelijk nuttig geacht maar scoren als reden voor irritatie zeer hoog bij de tijd en administratie die deze kosten. De regels over frequentie en duur van vergaderingen irriteert omdat ze niet tot het gewenste resultaat leiden.

In het *groene kwadrant* (links onder) tenslotte, met de minste prioritering, vinden we de regels over toetsing en toetsen / OER (regel 1), regels over verplichte aanwezigheid bij vergaderingen / cursussen (regel 2) en regels over scholing en competenties (regel 13). De regels over toetsing en toetsen / OER zijn volgens de leraren wel nuttig, maar de regels kosten veel tijd/ administratie volgens veel leraren. Het gemiddelde nut van beide andere regels is lager en de regels irriteren omdat ze volgens veel docenten niet tot het gewenste resultaat leiden.

8.5 Kenmerken van leraren en de onderwijsorganisatie

In mozaïek 1 kunnen we zien dat er in deze sector 9 regels in het rode kwadrant staan. Significante verschillen tussen de mate van irritatie en de mate waarin irritante regels gekozen zijn en kenmerken van leraren zoals geslacht, leeftijd, aanstelling, schoolgrootte en lengte dienstverband zijn er nauwelijks. Daar waar we significante verschillen zien (regel 3: regels over het aan moeten nemen van deelnemers' en regel 2: regels over verplichte aanwezigheid bij vergaderingen / cursussen) is er geen sprake van een patroon. Zo vinden leraren in de grotere instellingen regel 3 irritanter en regel 2 wordt irritanter gevonden door leraren met een dienstverband van meer dan 10 jaar.

8.6 Oplossingsrichtingen

In de derde fase van dit onderzoek was de aandacht gericht op oplossingsrichtingen. Op basis van de meest irritante regels (in deze sector 9) zijn gesprekken gevoerd met leraren en leidinggevendenden op één instelling en is gezocht naar realistische en haalbare oplossingsrichtingen. Deze zijn vervolgens besproken met medewerkers van het ministerie van OCW en de MBO-raad die deskundig zijn op het terrein van regels en regelgeving en arbeidsvoorwaarden. Met hen is op persoonlijke titel gesproken. In deze paragraaf doen we verslag van mogelijke oplossingsrichtingen. Per regel wordt inzicht geboden in de kern van de irritatie en worden mogelijke oplossingsrichtingen benoemd.

8.6.1 Algemeen

Een nadere beschouwing van de negen meest irritante regels (16, 1, 3, 5, 8, 13, 2, 7 en 9) laat zien dat het om een aantal clusters gaat waarbinnen de irritaties voorkomen. Te onderkennen zijn: het onderwijs, onderwijsvernieuwing en onderwijstijd, aanname en registratie van deelnemers / studenten, de organisatiestructuur en cultuur van de school en de bekwaamheid van leraren.

Aangegeven wordt dat regels vaak met elkaar samenhangen en uitwerkingen op instellingsniveau zijn van meer algemene regelgeving en / of de financieringsstructuur. Oplossingen kunnen vaak gevonden worden door te kijken naar de bedrijfsvoering van instellingen. Dit kan door betere communicatie en informatie, door aanpassingen in de structuur en soms is ook de wetgeving in beeld.

8.6.2 Regels op het terrein van onderwijs(vernieuwing) en onderwijstijd

Regels bij de invoering en uitvoering van onderwijsvernieuwingen (Regel 16)

Het competentiegericht onderwijs (cgo) staat hevig in de belangstelling in het mbo en het is dan ook niet vreemd dat deze regel hoog scoort op irritatie. Belangrijkste bron van irritatie bij leraren zijn de steeds veranderende inzichten in wat de vernieuwing nu eigenlijk inhoudt en het alweer moeten veranderen terwijl de vernieuwing pas in de 'steigers' staat. Het voldoende tijd krijgen om vernieuwingen uit te rollen, te ontwikkelen en er mee te experimenteren worden genoemd als oplossingsrichtingen.

Dit is ook precies de intentie van de verlenging van het invoeringstraject (niet 2008 maar 2010) waartoe recent besloten is door OCW en de MBO-raad. Het is dan ook de verwachting dat dit leraren en instellingen de ruimte zal bieden die nodig is om competentiegericht onderwijs effectief en in eigen tempo in te kunnen voeren.

Regels over toetsing en toetsen / OER (Regel 1)

Het kost leraren veel tijd om resultaten van individueel afgenomen toetsen bij te houden. Bovendien is door inzet van examenbureau bij inzage in examenresultaten een toename te zien van bureaucratie.

Oplossingen kunnen gezocht worden in een beter werkend leerlingvolgsysteem dat goed georganiseerd is en waarover bij iedereen (leiding, leraren en deelnemers) duidelijkheid is. Afstemming en korte lijnen tussen centraal en decentraal (in de opleidingen) is hierbij een vereiste. Op dit moment ligt er een voorstel tot wijziging van de WEB bij de Eerste Kamer dat betrekking heeft op de zorgplicht. De zorgplichten met betrekking tot het onderwijsprogramma en de examinering vervangen daarin de voorschriften over de onderwijs- en examenregeling (OER). Zij worden ingevoerd om ruimte te geven aan instellingen in de BVE-sector om het proces naar eigen inzicht en naar dat van de deelnemer in te richten.

Mits voldoende organisatorisch ingebed en met een goede afstemming tussen centraal en decentraal, zal een groot deel van de irritatie hierdoor weggenomen kunnen worden.

Regels m.b.t. onderwijstijd (Regel 5)

Registratie van onderwijstijd wordt vervelend gevonden. Hoewel het nooit de bedoeling is geweest dat het bijhouden van de onderwijstijd (850 uur) en het bijhouden van uitval tot een dergelijke administratie zou leiden, leidt het daar in de praktijk kennelijk vaak wel toe.

Een goede programmering van het lesaanbod die voldoet aan de criteria – zonder tussenuren – wordt gezien als een oplossingsrichting. Een directe oplossing is niet voorhanden. Dit vereist een nadere discussie over de onderwijstijd, waarbij ook de vraag of de overheid hierop moet blijven sturen aan de orde zou kunnen komen.

8.6.3 Regels over de aanname en registratie van deelnemers

Regels over het aan moeten nemen van deelnemers / studenten (Regel 3)

Het gaat bij deze regel om de drempelloze instroom voor niveau 1 en 2 en een bear-gumenteerde instroom voor niveau 3 en 4. Bij niveau 1 en 2 fungeert de drempelloze instroom als vangnet. Een niet gehonoreerd negatief advies van de leraar / mentor over aanname van een deelnemer op niveau 3 of 4 leidt tot gevoelens van niet serieus genomen te worden.

Oplossingen zouden voor niveau 3 en 4 kunnen liggen in heldere afspraken hierover tussen leiding en leraren. Als alternatief voor deelnemers die niet goed passen in niveau 1 en 2 (en mogelijk ook niveau 3 en 4) zou er gebruik gemaakt kunnen worden van schakelklassen / schakeltrajecten. Het rekening houden met de deskundigheid e

van leraren bij advisering over aanname is een belangrijke voorwaarde voor vermindering van irritaties.

Regels over registratie van aanwezigheid van deelnemers / studenten (Regel 7)

Registratie van deelnemers is een extra administratieve handeling waar door leraren niet altijd aan gedacht wordt en die achteraf extra werk kost. Vaak is registratie echter routine geworden en hebben leraren er niet zo veel moeite mee. Wel wordt de vraag gesteld of de handeling wel nodig en nuttig is.

De eigen verantwoordelijkheid van de deelnemers / studenten stimuleren en vertrouwen schenken lijken voor de hand liggende oplossingen. Ze passen ook beter bij de leeftijdsfase van de deelnemers. Periodieke controle en het gebruik van geautomatiseerde pasjesregistratiesystemen bij bijvoorbeeld in- en uitgang kunnen ook een alternatief bieden.

8.6.4 Regels over organisatiestructuur en -cultuur

Regels over ondersteuning en het verkrijgen van voorzieningen (Regel 8)

Bureaucratisering van aanvragen voor voorziening en de afwezigheid van een verantwoordelijke en / of aanspreekbare persoon in de organisatie leiden tot veel irritaties. Een tekort aan klantvriendelijkheid en grootschaligheid van de organisatie worden als oorzaken aangewezen. Oplossingsrichtingen kunnen dan ook vooral gezocht worden in een betere organisatie van voorzieningen en ondersteunende diensten met duidelijke afspraken en verantwoordelijkheden tussen centraal en decentraal. Ook de eigen positie en verantwoordelijkheid moet hierin helder zijn. Procedures en goederenstromen moeten inzichtelijk en navolgbaar zijn zodat men er elkaar op kan aanspreken.

Regels over het gebruik en de toewijzing van werkplekken voor docenten (Regel 9)

De regel irriteert vooral als er veel parttimers werken die hun werkplek moeten delen. Het rekening houden met parttimers in de organisatie is een eerste stap.

Voldoende werkplekken voor docenten en een ruime en rustige docentenkamer kunnen hier eveneens oplossingen bieden. Hiervoor zijn aanvullende financiële middelen wenselijk.

Regels over verplichte aanwezigheid bij vergaderingen / cursussen/ studiedagen en werkgroepen (Regel 2)

Irritatie over deze regels speelt vooral onder parttimers. Het onderwijs is een sector waar veel deeltijders werken. Dit betekent dat hiermee rekening gehouden kan worden in de organisatie van activiteiten. De vergaderingen en cursussen kunnen worden ingepland op data dat zo veel mogelijk docenten aanwezig zijn en kunnen lang voor-

uit gepland worden zodat er in de privé-situatie rekening mee gehouden kan worden. De CAO biedt bovendien mogelijkheden voor compensatie. De problemen bij dit punt worden door velen onderkend en ondanks goede afspraken hierover is het de verwachting dat dit op een of andere wijze altijd wel aanleiding tot irritatie zal blijven geven.

8.6.5 Regels over scholing en bekwaamheid

Regels over scholing en competenties van leraren (Regel 13)

Er is veel scholing en deze moet vaak tussen de bedrijven door gevolgd worden. Omdat cursussen bovenop het volle takenpakket komen, ervaren de docenten hierdoor een hoge taakbelasting. Daarnaast voelen docenten zich hierdoor soms beledigd dat ze zich moeten blijven bewijzen.

De oplossing is meer structureel tijd inruimen voor scholing wat in feite al geregeld is in de Cao. 10% van de taakomvang is vastgesteld voor scholing. De instelling moet hier invulling aan geven. Scholingsplannen moeten ook besproken worden met MR. De MR kan hier een controlerende en evaluerende taak vervullen.

8.7 Samenvatting en conclusies

Voor de sector middelbaar beroepsonderwijs kunnen we de volgende conclusies trekken.

- Over alle aangeboden regels in het survey heen is er sprake van een matige irritatie (4,6) op een schaal tussen 1 en 10 (=zeer irritant).
- Negen regels daarvan springen eruit als meest irritant. De regel over de invoering en uitvoering van onderwijsvernieuwing (vooral competentiegericht onderwijs) springt er als irritantste regel uit. Dit is een regel van OCW die in deze sector midden in de belangstelling staat en waarvoor inmiddels in overleg tussen de MBO-raad en OCW verlenging van het invoeringstraject is afgesproken. Ook de regels over toetsing en toetsen (OER) irriteert zeer. Voor verbeteringen hierin ligt een wetsvoorstel bij de Eerste Kamer.
- Het nut dat aan deze negen regels door leraren wordt toegekend varieert tussen 3 en 5 op een schaal tussen 1 en 10 (= zeer nuttig). Dit wil zeggen een zwak tot matig nut.
- Zes van de negen regels zijn afkomstig van OCW of de inspectie (soms met een vertaling door de instelling) en de overige drie zijn van de instelling zelf.

- Als oplossing voor irritaties die vooral voortkomen uit regels van de instelling zelf (toewijzing werkplekken, verkrijgen voorzieningen, bijwonen vergaderingen) komt een efficiënte bedrijfsvoering in beeld met voldoende flexibiliteit en duidelijkheid over wie verantwoordelijk is voor wat.

MATRIX 8.1 MIDDELBAAR BEROEPSONDERWIJS

	Irritatiecijfer (n=167)	Aantal keren gekozen	Rang- orde*	Kwa- drant mo- zaïek	Afkomst regel volgens respondenten				Feitelijke instantie	Frequentie tegenkomen regel		Gemid- deld nut van de regel	Belangrijkste reden irritatie	
					binnen of buiten instelling		welke instantie							
regel 16: Regels bij de invoering en het uitvoeren van onderwijsvernieuwingen	6	52%	1	rood	combinatie	51%	Ministerie OCW	60%	OCW/ instelling	bijna dagelijks	46%	4	de regel leidt niet tot het gewenste resultaat	55%
regel 1: Regels over toetsing en toetsen/OER	5	45%	2	rood	combinatie	44%	Ministerie OCW	35%	OCW/ instelling	enkele keren per jaar	24%	5	de regel kost verhoudingsgewijs te veel tijd/administratie	69%
regel 3: Regels over het aan moeten nemen van deelnemers/studenten	6	40%	3	rood	combinatie	42%	Ministerie OCW	63%	OCW	enkele keren per jaar	54%	4	de regel leidt niet tot het gewenste resultaat	79%
regel 5: Regels m.b.t. onderwijstijd	6	34%	4	rood	buiten	66%	Ministerie OCW	73%	OCW/ Inspectie	bijna dagelijks	50%	3	de regel leidt niet tot het gewenste resultaat	64%
regel 8: Regels over ondersteuning en het verkrijgen van voorzieningen	6	32%	5	rood	binnen	80%	instelling	80%	instelling	enkele keren per maand	28%	4	de regel kost verhoudingsgewijs te veel tijd/administratie	59%
regel 13: Regels voor scholing en competenties van docenten	5	29%	6	rood	buiten	41%	Ministerie OCW	43%	OCW/ instelling	enkele keren per jaar	33%	4	de regel leidt niet tot het gewenste resultaat	55%
regel 2: Regels voor verplichte aanwezigheid bij vergaderingen/cursussen/studiedagen/werk groepen	5	28%	7	rood	binnen	70%	instelling	70%	instelling	enkele keren per maand	28%	4	de regel leidt niet tot het gewenste resultaat	74%
regel 7: Regels over registratie van aanwezigheid van deelnemers/studenten	5	29%	8	rood	combinatie	42%	inspectie	38%	inspectie/ instelling	bijna dagelijks	90%	5	de regel kost verhoudingsgewijs te veel tijd/administratie	88%
regel 9: Regels over het gebruik en toewijzing van werkplekken voor docenten	5	27%	9	rood	binnen	91%	instelling	91%	instelling	bijna dagelijks	58%	4	de regel belemmert me in mijn professioneel handelen	56%
regel 17: Regels / afspraken over frequentie en duur van vergaderingen	5	20%	10	oranje	binnen	97%	instelling	97%	instelling	enkele keren per week	30%	4	de regel leidt niet tot het gewenste resultaat	73%
regel 4: Regels over het verwijderen van deelnemers/studenten van de instelling	4	19%	11	groen	combinatie	55%	Ministerie OCW	29%	OCW/ instelling	enkele keren per jaar	58%	5	de regel leidt niet tot het gewenste resultaat	55%
regel 14: Regels voor het verplicht gebruik van intern ontwikkeld lesmateriaal	4	16%	12	groen	binnen	69%	instelling	69%	instelling	bijna dagelijks	35%	3	de regel belemmert me in mijn professioneel handelen	58%

	Irritatiecijfer (n=167)	Aantal keren gekozen	Rang- orde*	Kwa- drant mo- zaïek	Afkoms t regel volgens respondenten				Feitelijke instantie	Frequentie tegenkomen regel		Gemid- deld nut van de regel	Belangrijkste reden irritatie	
					binnen of buiten instelling	welke instantie								
regel 15: Regels rond nt2- trajecten	5	13%	13	oranje	buiten 62%	Ministerie OCW	29%	OCW / gemeente	bijna dagelijks	33%	4	de regel leidt niet tot het gewenste resultaat	52%	
regel 18: Regels over gedrag van deelnemers/studenten	4	11%	14	groen	binnen 100%	instelling	100%	instelling	bijna dagelijks	42%	5	de regel leidt niet tot het gewenste resultaat	68%	
regel 10: Regels voor sancties bij deelnemers/studenten	4	12%	15	groen	binnen 70%	instelling	70%	instelling	enkele keren per jaar	35%	6	de regel leidt niet tot het gewenste resultaat	55%	
regel 12: Gedragsregels voor docenten	3	7%	16	groen	binnen 64%	instelling	64%	instelling	enkele keren per jaar	55%	6	de regel leidt niet tot het gewenste resultaat	45%	
regel 11: Regels over de veiligheid in de instelling	4	7%	17	groen	binnen 73%	instelling	73%	instel- ling/brandwee r/gemeente	bijna dagelijks	45%	5	de regel leidt niet tot het gewenste resultaat	55%	
regel 6: Regels over het afleggen van verantwoording over voorvallen	4	7%	18	groen	binnen 45%	instelling	45%	instelling/ inspectie	enkele keren per jaar	36%	5	de regel leidt niet tot het gewenste resultaat	55%	
regel 20: Regels rond ziekmel- ding en verzuim van docenten	3	4%	19	groen	binnen 67%	instelling	67%	SZW / instelling	eenmaal per jaar	50%	5	de regel belemmert me in mijn professioneel handelen	33%	
regel 19: Regels over arbo- beleid	3	1%	20	groen	binnen 100%	instelling	100%	SZW	enkele keren per week	100 %	7	de regel is te com- plex/onduidelijk	100%	

* = irritatiecijfer x aantal keren gekozen

9 Hoger beroepsonderwijs

9.1 Respons

De respons in het hoger beroepsonderwijs is 161. Velen hiervan hebben naast hun onderwijzende taken nog wel een leidinggevende taak (31%). In tabel B2.H9 in bijlage 2 worden de belangrijkste kenmerken van de respondenten gegeven.

Verhoudingsgewijs hebben meer mannen (61%) dan vrouwen (39%) de vragenlijst ingevuld. Ook in vergelijking met het aandeel van mannen (50,1 %) in de totale landelijke populatie van HBO-leerkrachten² is dit percentage hoog. Ook de verhouding tussen de leeftijdscategorieën komt niet geheel overeen het landelijke patroon van de leraren HBO. Het aandeel van de groep 45 jaar en ouder is met 77 procent hoger dan het landelijke aandeel (57%)³. Verder missen we respondenten jonger dan 25 jaar. Wat betreft de opleiding heeft het grootste deel van de leraren een universitaire opleiding. Dit is conform de verwachting. In verhouding tot de andere sectoren werkt een groter percentage van de respondenten langer dan 10 jaar op de instelling. Iets meer dan de helft van de respondenten werkt voltijd. Het grootste deel van de respondenten (47%) werkt op een instelling met meer dan 1.000 studenten.

9.2 Irritatiecijfer

Aan docenten in het hoger beroepsonderwijs zijn 18 regels voorgelegd. Zij moesten deze scoren met een irritatiecijfer (1=helemaal niet irritant – 10=zeer irritant) en vervolgens uit deze lijst er maximaal vijf kiezen als ‘meest irritant’.

Het gemiddelde irritatiecijfer over alle regels heen in het hbo is 4,5. In de matrix, waarin alle resultaten van het hoger beroepsonderwijs bij elkaar staan en die aan het eind van dit hoofdstuk is toegevoegd, is hierover meer informatie te vinden (kolom 2).

Om een beter beeld te krijgen van het verschil tussen de regels in mate van irritatie staat in bijlage 4 figuur B3.H9 een boxplot met de mediaan, waarin het scorepatroon per regel te zien is. Zoals toegelicht in de leeswijzer geeft de figuur weer op welke wijze de irritatiecijfers per regel verdeeld zijn. In het gele vlak vallen de rapportcijfers

2 Uit: Onderwijsarbeidsmarkt in cijfers, 2007, SBO.

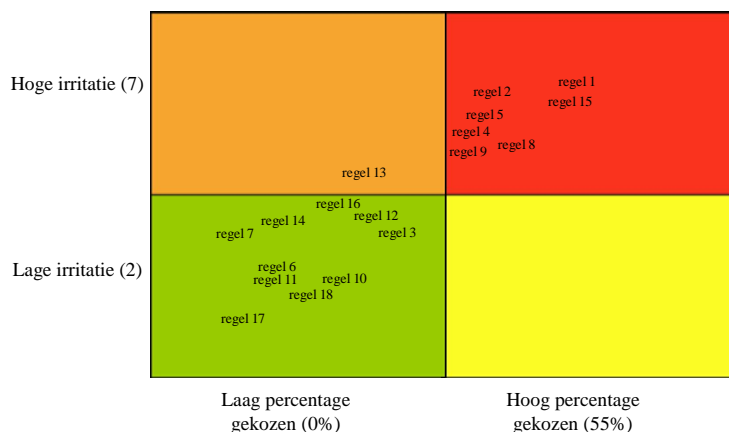
3 Uit: HBO-Raad

van 50 procent van de respondenten. De uiterste antwoordmogelijkheden worden weergegeven, wat bijvoorbeeld voor de regel over het arbobeleid betekent dat hier de maximale score een 6 is. Geen enkele respondent heeft deze regel een rapportcijfer van 7 of hoger gegeven. Deze regel brengt dan ook waarschijnlijk weinig irritatie teweeg. Wat betreft de regels voor de roostering van lessen, de regels over het toekennen van urenvergoeding en de regels bij de invoering en uitvoering van onderwijsvernieuwingen ligt 75 procent van de scores boven de 4. Dit is – gezien het scor patroon van de andere regels – vrij hoog.

9.3 Irritatiecijfer en percentage gekozen

De combinatie van deze twee variabelen (irritatiecijfer en het percentage docenten dat de regel gekozen heeft als meest irritant) levert in figuur 9.1 het volgende beeld van alle regels (zie ook matrix: kolom 3, 4 en 5). Het rode kwadrant (rechts boven) bevat regels met een hoog irritatiecijfer en wordt door veel leraren gekozen als meest irritant. Oranje (links boven) en het gele kwadrant (rechts onder) bevatten respectievelijk regels met een hoog irritatiecijfer en die weinig gekozen zijn versus regels met een laag irritatiecijfer die veel gekozen zijn als irritant. Het groene kwadrant (links onder) bevat de regels met een laag irritatiecijfer en weinig gekozen.

Figuur 9.1 – Mozaïek hbo: irritatiecijfer en percentage gekozen



In het *rode kwadrant* (rechts boven) zien we 7 regels met een hoog irritatiecijfer die bovendien door veel leraren gekozen zijn. In oplopende mate van irritatie en percentage gekozen gaat het om regels over gebruik en toewijzing werkplekken (regel 9), regels over ondersteuning en het verkrijgen van voorzieningen (regel 8), regels over de uitvoering van accreditatie (regel 4), regels over invoering en gebruik van nieuwe systemen (regel 5), regels voor de roostering van lessen (regels 2), regels bij het in-

voeren en uitvoeren van onderwijsvernieuwingen (regel 15), en tenslotte regels over het toekennen van urenvergoedingen voor onderwijs en onderwijstaken (regel 1). Volgens docenten in het hbo zijn op regel 4 (accreditatie) na, alle regels vooral afkomstig van de onderwijsinstelling. Regel 4 vindt zijn herkomst bij OCW (WHW). Regel 15 (invoeren en uitvoeren vernieuwingen) kan verder zowel afkomstig zijn van OCW als van de onderwijsinstelling zelf. Over het algemeen komt de mening van de docenten over de herkomst goed overeen met waar de regels feitelijk vandaan komen.

In het *oranje kwadrant* (links boven) komt in het hbo slechts één regel voor: regels over scholing en competenties van docenten (regel 13). Volgens de meeste docenten is dit vooral een regel van de hbo-instelling zelf. In feite is dit echter geregeld in de Cao-hbo.

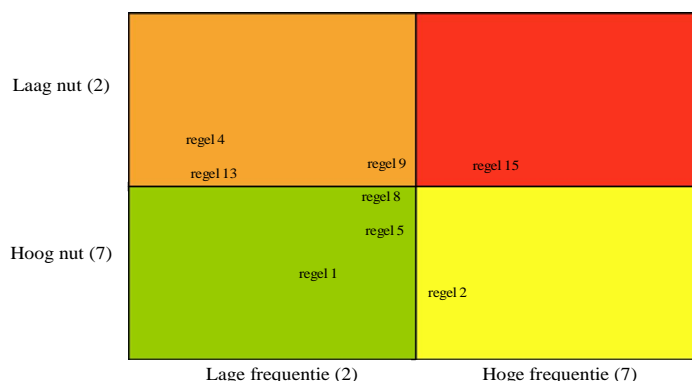
In het *gele kwadrant* (rechts onder) treffen we in het hbo evenals in het mbo, het vo en het basisonderwijs geen regels aan.

In het *groene kwadrant* (links onder) vinden we 10 regels. Dit zijn regels waaraan men zich niet overmatig ergert en die bovendien minder gekozen worden als meest irritant. Vrijwel alle regels (uitgezonderd arbobeleid) zijn volgens de grootste groep docenten afkomstig van instellingen in het hbo. Feitelijk klopt dit ook al gaat het soms ook om Cao-regels (regel 12: opnemen verlof) en om de Wet verbetering Poortwachter: regel 18). De regels vragen niet direct aandacht. Zie ook de matrix aan het eind van dit hoofdstuk.

9.4 Nut en frequentie waarmee men met de regel te maken krijgt

Als we de regels in figuur 9.1 in de kwadranten rood, oranje en geel er uitlichten als zijnde urgent en deze projecteren op het nut van de regels en de frequentie waar men er mee te maken krijgt, zien we het volgende beeld (figuur 9.2).

Figuur 9.2 – Mozaïek hbo: nut en frequentie waarmee men er mee te maken krijgt



In het *rode kwadrant* (rechts boven) komt in het hbo één regel voor: regels bij de invoering en uitvoering van onderwijsvernieuwingen (regel 15). De meeste leraren geven aan bijna dagelijks met deze regel te maken te hebben. De regel irriteert vooral omdat deze niet tot het gewenste resultaat leidt.

In het *oranje kwadrant* (links boven) komen we drie regels tegen: regels over de uitvoering van de accreditatie (regel 4), regels voor gebruik en toewijzing van werkplekken voor docenten (regel 9) en regels voor scholing en competenties van docenten (regel 13). De frequentie waarmee docenten met de regels te maken krijgen verschilt (vooral dagelijks: regel 9; een maal per jaar: regel 4 en enkele keren per jaar: regel 13). De reden voor de irritatie is vooral gelegen in de tijd / administratie die het kost (regel 4), de inbreuk op het professioneel handelen (regel 9) en dat de regel niet tot het gewenste resultaat leidt (regel 13).

In het *gele kwadrant* (rechts onder) staat één regel. Dit zijn regels die betrekking hebben op de roostering van lessen (regel 2). De reden van de irritatie is dat de regel niet tot het gewenste resultaat zou leiden.

In het *groene kwadrant* (links onder) tenslotte vinden we de regels over het verkrijgen van ondersteuning en voorzieningen (regel 8), regels over de invoering en gebruik nieuwe systemen (regel 5) en regels over het toekennen van urenvergoeding voor onderwijs (regel 1). Bij regel 1 geven docenten het meest aan dat ze met de regel enkele keren per jaar te maken krijgen. De regel is volgens docenten redelijk nuttig. Deze regel irriteert omdat deze niet tot het gewenste resultaat leidt. De beide andere regels scoren wat nut betreft gemiddeld. De frequentie waarmee men er mee te maken heeft, verschilt; regel 5 bijna dagelijks en regel 8 enkele keren per maand. De regels irriteren omdat ze bij veel docenten vooral veel tijd / administratie kosten.

9.5 Kenmerken van leraren en de onderwijsorganisatie

In mozaïek 1 is te zien dat er in deze sector 7 regels in het rode kwadrant voorkomen. Deze regels hebben dus een hoog irritatiecijfer en worden vaak gekozen als meest irritant. Zijn er verschillen naar kenmerken van leraren en/ of de organisatie? Hoewel we hier iets meer significante verschillen zien tussen leraren is er ook hier geen sprake van een vast patroon. Regel 15 ‘regels bij de invoering en uitvoering van onderwijsvernieuwingen’ wordt minder irritanter gevonden door leraren met een kort dienstverband. Regel 2 ‘regels voor de roostering van lessen’ worden minder irritant gevonden door jonge leraren en leraren met een kort dienstverband. Tenslotte wordt regel 8 ‘regels over ondersteuning en het verkrijgen van voorzieningen’ door mannen minder irritant gevonden’.

9.6 Oplossingsrichtingen

In de derde fase van dit onderzoek was de aandacht gericht op oplossingsrichtingen. Op basis van de meest irritante regels (in deze sector 7) zijn gesprekken gevoerd met leraren en leidinggevendenden op één instelling en is gezocht naar realistische en haalbare oplossingsrichtingen. Enkele van deze oplossingsrichtingen zijn vervolgens besproken met medewerkers van het ministerie van OCW en de HBO-raad deskundig op het terrein van onderwijs, regels en regelgeving en / of arbeidsvoorwaarden. Daarnaast was hierbij een leidinggevende uit een instelling voor hoger beroepsonderwijs aanwezig. Met hen is op persoonlijke titel gesproken. In deze paragraaf doen we verslag van mogelijke oplossingsrichtingen. Per regel wordt inzicht geboden in de kern van irritatie en worden mogelijke oplossingsrichtingen benoemd.

9.6.1 Algemeen

Een nadere beschouwing van de zeven meest irritante regels (1, 15, 4, 2, 8, 5 en 9.) laat zien dat het om enkele clusters gaat waarbinnen de irritaties voorkomen. Te onderscheiden zijn: onderwijsorganisatie, - vernieuwing en accreditatie en organisatiestructuur en -cultuur.

Tijdens de bijeenkomst met deskundigen in de deze sector is gesproken over de samenhang tussen de interne regels en de regelgeving en financieringsstructuur van OCW.

Een aantal regels – roostering, het verkrijgen van voorzieningen, invoering van nieuwe systemen - zijn terug te voeren op de bedrijfsvoering van instellingen en de irritaties daarover zijn met aanpassingen in de structuur of met duidelijke informatie op te lossen.

De uitvoering van regels over onderwijsvernieuwing, uren-toekenning voor onderwijs en ontwikkeltaken, en visitatie zijn niet enkel een kwestie van bedrijfsvoering. Hier speelt de professionaliteit en de taakopvatting van de leraar mede een rol. Gezien allerlei ontwikkelingen in maatschappij, arbeidsmarkt en in de visie wat goed onderwijs is, staat de rol van de docent onder druk. Daarbij is het mogelijk dat er een spanning ervaren wordt tussen de taakinvulling van de docent en de eisen die vanuit de onderwijsinstelling en de buitenwereld aan hem of haar gesteld worden.

9.6.2 Regels over onderwijsorganisatie, onderwijsvernieuwing en accreditatie

Regels over het toekennen van urenvergoeding voor onderwijs en ontwikkeltaken (Regel 1)

Deze regel irriteert omdat leraren zich vaak een pion voelen die overal kan worden ingezet. De docent verliest zijn eigenheid. Bovendien levert het frictie op tussen docenten onderling omdat het leidt tot verschillen in taakopvatting.

Oplossingen die genoemd zijn kunnen gezocht worden in meer afstemming tussen ontwikkelaars en uitvoerders van onderwijs, in teams die verantwoordelijk zijn voor onderwijs en in korte lijnen zodat bekend is wie waarvoor aangesproken kan worden. Over de taken en functiedifferentiatie binnen hogescholen zijn democratische besluiten genomen die zijn voorgelegd aan de medezeggenschapsraad. De verwachting van deskundigen is dat hiermee recht gedaan wordt aan verschillen in deskundigheden. De onrust over deze functieherordening zal volgens hen vermoedelijk nog wel aanhouden. Voor de korte termijn is daar vermoedelijk weinig aan te doen. Binnen instellingen zou er wel meer aandacht kunnen zijn voor verduidelijking over de functie van docent. De professionele ruimte van de docent is ingrijpend veranderd wat ook zal leiden tot veranderingen in samenwerking. Ook dit vraagt aandacht. In de evaluatie van de functie-ordening, vastgelegd in de Cao, zou dit kunnen plaatsvinden.

Regels bij de invoering en het uitvoeren van onderwijsvernieuwingen (Regel 15)

Onderwijsvernieuwing kost dikwijls meer tijd dan docenten hiervoor krijgen. Competentiegericht onderwijs vraagt ook een drastisch andere werkwijze, hier moeten (vak)docenten nog mee leren omgaan en mee leren werken. Sommige docenten voelen zich ontheemd.

De genoemde oplossingrichtingen liggen zowel in het minder strak vasthouden aan competentiegericht onderwijs (en meer aan vakgericht onderwijs) en in het werken in stabiele teams. Over het curriculum en de eisen aan afgestudeerden zijn volgens de deskundigen met het afnemende veld afspraken gemaakt. Instellingen hebben zich hieraan gecommitteerd. Dit wil zeggen dat competentieprofielen de vrijheden van instellingen en docenten beperken. Docenten kunnen dus niet meer doen wat ze vroeger deden. Verwachtingsmanagement binnen instellingen over de rol en de taak van de docent zou eveneens een aandachtspunt kunnen zijn.

Regels over de uitvoering van accreditatie / visitatie (Regel 4)

De geïnterviewde docenten staan positief ten opzichte van het kritisch doorlichten van de eigen opleiding. Ze oordelen soms negatief over de kundigheid en precisie waarmee de externe commissie voor accreditatie of visitatie te werk gaat. Een punt van irritatie voor leraren is als er binnen de onderwijsinstelling geen of weinig vervolg gegeven wordt aan de suggesties en adviezen die voortvloeien uit de visitatie.

Volgens leraren is een mogelijke oplossingsrichting een verbetering van het visitatieproces door een betere koppeling met procedures voor interne kwaliteitszorg van de instelling. Het bijhouden en registreren van zaken zou merkbaar nuttig moeten zijn voor de kwaliteitsverbetering en geen doel op zich zijn omdat het nu eenmaal moet volgens de voorschriften van de visitatie.

De oplossing zou dus vooral gezocht moeten worden in een betere uitvoering en doordenking van de indicatoren voor het bepalen van de kwaliteit van de opleiding.

9.6.3 Organisatiestructuur en cultuur

Regels voor de roostering van lessen (Regel 2)

Het irriteert docenten als lessen kort van te voren worden ingeroosterd en bekend worden gemaakt. Veel tussenuren leiden tot versnippering. Sommigen leraren ervaren piekbelasting in bepaalde perioden van het schooljaar of op bepaalde dagen van de week (voltijders draaien relatief veel lessen op maandag en vrijdag). Bovendien wordt soms het totaal aantal lesuren dat voor het vak beschikbaar wordt gesteld als krap ervaren.

Door de ervaren knelpunten weg te nemen komen als mogelijke oplossing in beeld: tijdig, realistisch en evenwichtig inroosteren.

Regels over ondersteuning en het verkrijgen van voorzieningen (Regel 8)

Sommige voorzieningen zoals onderwijsruimten en beamers zijn in een onderwijsinstelling schaars en moeten daarom centraal worden aangevraagd. Leraren vinden dat verhoudingsgewijs veel tijd kosten. Ze hebben soms moeite om de weg in de organisatie te vinden: het is onduidelijk waar men deze voorzieningen moet regelen en hoe men dat moet doen.

De oplossingsrichting die is genoemd ligt voor de hand: een simpele, doeltreffende aanvraagprocedure (bijvoorbeeld via intranet) die bij leraren bekend is. Daarbij is een goede afstemming gewenst tussen centrale en decentrale voorzieningen en diensten. Van leraren zelf mag daarbij verwacht worden dat ze op tijd en volgens de spelregels de voorzieningen aanvragen.

Regels over de invoering en het gebruik van nieuwe systemen (Regel 5)

Het gaat hierbij om geautomatiseerde systemen. Deze irriteren leraren als ze van de ene op de andere dag van bovenaf worden ingevoerd waarbij het regelmatig voorkomt dat de kinderziekten nog niet uitgebannen zijn. Een andere irritatie is dat soms een volledig voorgeprogrammeerd format wordt aangeboden, waardoor de docent geen ruimte heeft om het systeem aan te passen aan de eigen wensen. Sommige systemen zijn enkel op school te benaderen en niet vanaf thuis, wat erg handig is omdat op

scholen andere dringende zaken om aandacht vragen. Het gebrek aan uitwisselbaarheid van gegevens tussen programma's is eveneens een ervaren irritatie.

De oplossingsrichting vloeit voort uit het vermijden van genoemde irritaties: communicatie en scholing voor invoering van nieuwe systemen, enige flexibiliteit in het programmaformat zodat de docent het aan kan passen en systemen ook vanaf thuis toegankelijk maken.

Regels over het gebruik en toewijzing van werkplekken voor docenten (Regel 9)

Docenten vinden het vervelend als ze steeds moeten zoeken naar een ordentelijke werkplek binnen de onderwijsinstelling. Als deze steeds wisselt loopt men er tegen aan dat lang niet via alle computers de gewenste programma's oproepbaar zijn.

De remedie die is genoemd ligt voor de hand: voldoende werkruimten om te werken die goed geëquipeerd zijn.

9.7 Samenvatting en conclusies

Voor deze sector kunnen we de volgende conclusies trekken.

- Over alle aangeboden irritante regels in het survey heen is er sprake van een matige irritatie (4,5) op een schaal tussen 1 en 10 (=zeer irritant).
- Zeven regels daarvan springen eruit als meest irritant. De regel over het toekennen van urenvergoedingen voor onderwijs en ontwikkeltaken en over de invoering en uitvoering van onderwijsvernieuwing (o.a. competentiegericht onderwijs) springen er als irritantst regels uit.
- Het nut dat aan deze zeven regels wordt toegekend varieert tussen 4 en 6 op een schaal tussen 1 en 10 (= zeer nuttig). Dit wil zeggen een matig tot redelijk nut. Vooral de regels over het toekennen van urenvergoedingen voor onderwijs en ontwikkeltaken en regels voor het roosteren van lessen scoren hierbij hoog.
- Twee van de zeven regels zijn afkomstig van OCW (soms met een vertaling door de instelling) en de overige vijf zijn van de instelling zelf.
- Tijdens de bijeenkomst met deskundigen in de deze sector is gesproken over de samenhang tussen de interne regels en de regelgeving en financieringsstructuur van OCW. Oplossingsrichtingen zouden kunnen liggen op het terrein van een efficiëntere bedrijfsvoering en meer duidelijkheid over taken. Betrokkenheid van docenten hierbij is een voorwaarde.

MATRIX 9.1 HOGER BEROEPSONDERWIJS

	Irritatiecijfer (n=161)	Aantalkeren gekozen	Rang- orde*	Kwa- drant mo- zaïek	Afkomsregel volgens respondenten				Feitelijke instantie	Frequentie tegen- komen regel		Gemid- deld nut van de regel	Belangrijkste reden irritatie	
					binnen of buiten instelling		welke instantie							
regel 1: Regels over het toeken- nen van urenvergoeding voor onderwijs en ontwikkeltaken	6	40%	1	rood	binnen	58%	instelling	58%	instelling	enkele keren per jaar	36%	6	de regel leidt niet tot het gewenste resultaat	61%
regel 15: Regels bij de invoering en het uitvoeren van onderwijs- vernieuwingen	6	40%	2	rood	binnen	52%	instelling	52%	OCW (niet inhoudelijk) / instelling	bijna dagelijks	41%	4	de regel leidt niet tot het gewenste resultaat	67%
regel 4: Regels over de uitvoe- ring van accreditatie / visitatie	6	34%	3	rood	buiten	56%	Ministerie OCW	61%	OCW	eenmaal per jaar	35%	4	de regel kost verhou- dingsgewijs te veel tijd/administratie	76%
regel 2: Regels voor de rooste- ring van lessen	6	30%	4	rood	binnen	82%	instelling	82%	instelling	bijna dagelijks	33%	6	de regel leidt niet tot het gewenste resultaat	47%
regel 8: Regels over ondersteu- ning en het verkrijgen van voorzieningen	5	34%	5	rood	binnen	84%	instelling	84%	instelling	enkele keren per maand	38%	5	de regel kost verhou- dingsgewijs te veel tijd/administratie	62%
regel 5: Regels over de invoe- ring en het gebruik van nieuwe systemen	5	32%	6	rood	binnen	63%	instelling	63%	instelling	bijna dagelijks	27%	5	de regel kost verhou- dingsgewijs te veel tijd/administratie	71%
regel 9: Regels over het gebruik en toewijzing van werkplekken voor docenten	5	24%	7	rood	binnen	92%	instelling	92%	instelling	bijna dagelijks	36%	4	de regel belemmert me in mijn professioneel handelen	59%
regel 13: Regels voor scholing en competenties van docenten	5	20%	8	oranje	binnen	63%	instelling	63%	Cao / instelling	enkele keren per jaar	50%	4	de regel leidt niet tot het gewenste resultaat	59%
regel 16: Regels / afspraken over frequentie en duur van vergaderingen	5	21%	9	groen	binnen	82%	instelling	82%	instelling	enkele keren per maand	38%	4	de regel kost verhou- dingsgewijs te veel tijd/administratie	68%
regel 3: Regels over de inzet van docenten in het onderwijs door de organisatie	4	21%	10	groen	binnen	74%	instelling	74%	instelling	enkele keren per jaar	47%	5	de regel leidt niet tot het gewenste resultaat	62%
regel 14: Regels rond het samenstellen van readers / het gebruik van onderwijsmaterialen	5	17%	11	groen	binnen	46%	instelling	46%	instelling	enkele keren per jaar	64%	4	de regel kost verhou- dingsgewijs te veel tijd/administratie	54%
regel 12: Regels over de opname van verlof	4	16%	12	groen	binnen	35%	instelling	35%	Cao/ school	enkele keren per jaar	81%	4	de regel leidt niet tot het gewenste resultaat	38%

	Irritatiecijfer (n=161)	Aantal keren gekozen	Rang-orde*	Kwadrant mozaïek	Afkomst regel volgens respondenten		Feitelijke instantie	Frequentie tegenkomen regel	Gemiddeld nut van de regel	Belangrijkste reden irritatie
					binnen of buiten instelling	welke instantie				
regel 6: Regels over opening en sluiting instelling en aanwezigheid van docenten in het gebouw	4	12%	13	groen	binnen 84%	instelling 84%	instelling/brandweer	enkele keren per jaar 26%	5	de regel belemmert me in mijn professioneel handelen 63%
regel 10: Regels voor sancties bij studenten	3	8%	14	groen	binnen 62%	instelling 62%	instelling	enkele keren per jaar 31%	6	de regel leidt niet tot het gewenste resultaat 46%
regel 17: Regels over arbo-beleid	3	12%	15	groen	combinatie 47%	Ander ministerie 32%	SZW	enkele keren per jaar 32%	5	de regel is niet uitvoerbaar/handhaafbaar 42%
regel 7: Regels over vervangen bij ziekte van docenten	4	7%	16	groen	binnen 64%	instelling 64%	instelling	enkele keren per jaar 45%	6	de regel kost verhoudingsgewijs te veel tijd/administratie 45%
regel 11: Regels over de veiligheid in de instelling	3	6%	17	groen	binnen 40%	instelling 40%	instelling	eenmaal per jaar 30%	7	de regel leidt niet tot het gewenste resultaat 50%
regel 18: Regels rond ziekmelding en verzuim van docenten	3	8%	18	groen	binnen 38%	instelling 38%	SZW / instelling	enkele keren per jaar 46%	5	de regel kost verhoudingsgewijs te veel tijd/administratie 38%

* = irritatiecijfer x aantal keren gekozen

10 Wetenschappelijk onderwijs

10.1 Respons

De respons in het wo is 139. Alle respondenten zijn wetenschappelijk medewerker, sommige ervan geven tevens leiding aan anderen. In tabel B2.H10 in bijlage 2 staan de belangrijkste kenmerken van deze medewerkers in de respons. In het vervolg van dit hoofdstuk gebruiken we ook hier de term docent of leraar.

De verhouding tussen mannelijke en vrouwelijke docenten is nagenoeg gelijk aan de verhouding onder alle wo-docenten. De verhoudingen tussen de leeftijdscategorieën van de wetenschappelijke docenten die meegewerkt hebben, komen niet helemaal overeen met de totale populatie. Er hebben in verhouding vooral te weinig docenten deelgenomen in de categorie '25-34 jaar' (16% versus 31%). Docenten jonger dan 25 hebben niet meegewerkt aan dit onderzoek (3% van de totale populatie). Zoals verwacht mocht worden hebben de meeste wetenschappelijke docenten (82%) een universitaire opleiding. Een op de zeven docenten heeft verder een hbo-opleiding.

Bijna alle docenten (93%) werken al meer dan 3 jaar op hun huidige instelling. Tweederde van de docenten heeft een voltijdbaan (68%).

10.2 Irritatiecijfer

Aan docenten in het wetenschappelijk onderwijs (wo) zijn 21 regels voorgelegd. Zij moesten deze scoren met een irritatiecijfer (1=helemaal niet irritant – 10=zeer irritant) en vervolgens uit deze lijst er maximaal vijf kiezen als 'meest irritant'.

Het gemiddelde irritatiecijfer over alle regels heen in het wo is 4,8. In de matrix, waarin alle resultaten van het wetenschappelijk onderwijs bij elkaar staan en die aan het eind van dit hoofdstuk is toegevoegd, is hierover meer informatie te vinden (kolom 2).

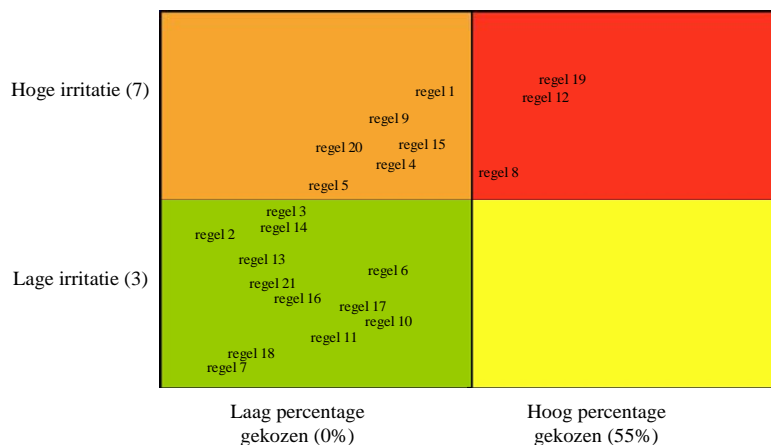
De mediaan ligt gemiddeld op 4,7. Ook de mediaan (het punt waar 50% onder en 50% boven scoort) varieert per regel tussen de 3 en de 7. De rapportcijfers zijn per regel gerangschikt van laag naar hoog. Uit figuur B3.H10 in bijlage 3 geeft de gele balk de gegeven rapportcijfers die cumulatief tussen de 25 en 75 procent van de gegeven rapportcijfers vallen. Uit deze figuur blijkt dat er geen regel is waar meer dan 25 procent van de docenten hoger dan een 8 geven. De grens van 75% van de gegeven rapportcijfers ligt bij de regels voor controle door docenten op plagiaat van stu-

dentent rond de 4. Dit betekent dus dat slechts een kwart van de docenten deze regels een hoger cijfer dan een 4 heeft gegeven.

10.3 Irritatiecijfer en percentage gekozen

De combinatie van deze twee variabelen (irritatiecijfer en het percentage docenten dat de regel gekozen heeft als meest irritant) levert in figuur 10.1 het volgende beeld van alle regels (zie ook matrix: kolom 3, 4 en 5). Het rode kwadrant (rechts boven) bevat regels met een hoog irritatiecijfer en wordt door veel leraren gekozen als meest irritant. Oranje (links boven) en het gele kwadrant (rechts onder) bevatten respectievelijk regels met een hoog irritatiecijfer en die weinig gekozen zijn versus regels met een laag irritatiecijfer die veel gekozen zijn als irritant. Het groene kwadrant (links onder) bevat de regels met een laag irritatiecijfer en weinig gekozen.

Figuur 10.1 – Mozaïek wo: irritatiecijfer en percentage gekozen



In het *rode kwadrant* (rechts boven) zien we 3 regels met een hoog irritatiecijfer die bovendien door veel leraren gekozen zijn. In oplopende mate van irritatie en percentage gekozen, gaat het om regels over ondersteuning en het verkrijgen van voorzieningen (regel 8), regels voor tijdschrijfsystemen voor docenten (regel 12) en regels voor aanstellingen van docenten (regel 19). Door docenten in het wo wordt het ministerie van OCW het meest genoemd als bron van deze laatste regel. Dit klopt niet omdat deze vooral te maken heeft met de Cao. De beide andere regels komen volgens de meeste docenten van de onderwijsinstelling, wat overeenkomt met de werkelijkheid.

In het *oranje kwadrant* (links boven) komen zes regels voor in het wo. Het gaat om de regels over invoering en gebruik nieuwe systemen (regel 5), regels over uitvoering accreditatie (regel 4), regels rond het uitvoeren van onderzoek van NWO (regel 20), regels over de invoering en uitvoering van onderwijsvernieuwingen (regel 15), regels rond besteding en afroeping van inderdiende gelden (regel 9) en tenslotte regels over het gewicht van publicaties (regel 1). Drie van de zes regels komen volgens veel docenten van binnen de instellingen (regel: 1, 9 en 5). Een regel (regel 4: accreditatie) komt van het ministerie van OCW (WHW), een regel van een andere instantie (regel 20: NWO) en regel 15 (onderwijsvernieuwingen) is volgens velen een combinatie van de onderwijsinstelling en het ministerie van OCW.

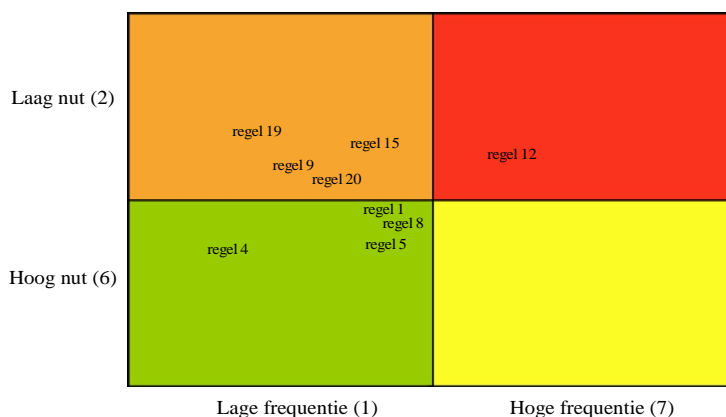
In het *gele kwadrant* (rechts onder) treffen we ook hier geen regel aan.

In het *groene kwadrant* (links onder) vinden 12 regels een plek. Dit zijn regels waaraan men zich niet bovenmatig ergert en die alle minder gekozen zijn als meest irritant. Vrijwel alle regels (uitgezonderd arbobeleid: regel 17 en veiligheid in de instelling: regel 11) zijn volgens de grootste groep docenten afkomstig van de instellingen in het wetenschappelijk onderwijs zelf. Feitelijk klopt dit ook, al heeft uiteraard de regel over ziekmelding ook betrekking op de Wet Verbetering Poortwachter. In het algemeen vragen de regels niet direct aandacht. Zie hiervoor de matrix aan het eind van het hoofdstuk.

10.4 Nut en frequentie waarmee men met de regel te maken krijgt

Als we de regels in figuur 10.1 in de kwadranten rood, oranje en geel er uitlichten als zijnde urgent en deze projecteren op het nut van de regels en de frequentie waar men er mee te maken krijgt, zien we het volgende beeld (figuur 10.2).

Figuur 10.2 – Mozaïek wo: nut en frequentie waarmee men er mee te maken krijgt



In het *rode kwadrant* (rechts boven) komt in het wetenschappelijk onderwijs een regel voor: regels over tijdschrijfsystemen en urenregistraties voor docenten (regel 12). Men heeft er vooral dagelijks mee te maken en het nut van de regel scoort gemiddeld. De regel irriteert vooral omdat deze te veel tijd / administratie kost.

In het *oranje kwadrant* (links boven) komen we vier regels tegen: regels over besteding en afroming inverdiende gelden (regel 9), regels bij de invoering en uitvoering van onderwijsvernieuwingen (regel 15), regels betreffende het uitvoeren van onderzoeken van NWO en de (financiële) afhandeling ervan (regel 20) en regels rond de aanstelling van docenten (regel 19). Het nut van regel 19 is laag en de grootste groep docenten krijgt er enkele keren per jaar mee te maken. De regel irriteert omdat hij bij de grootste groep docenten niet het gewenste resultaat oplevert. De grootste groep docenten is van mening dat deze regels over besteding en afroming inverdiende gelden en regels bij de invoering en uitvoering van onderwijsvernieuwingen irriteren omdat ze niet het gewenste resultaat opleveren.

Het *gele kwadrant* (rechts onder) blijft ook hier leeg.

In het *groene kwadrant* (links onder) tenslotte vinden we de regels over het gewicht van publicaties (regel 1), regels over ondersteuning en het verkrijgen van voorzieningen (regel 8), regels over de uitvoering van de accreditatie (regel 4) en regels over het gebruik en invoering van nieuwe systemen (regel 5). Deze regels hebben een lagere prioriteit in de aanpak, al liggen 1, 8 en 5 wel dicht bij oranje en rood. De reden voor irritatie is bij de grootste groep dat ze niet tot het gewenste resultaat leiden (regel 1) of dat ze verhoudingsgewijs te veel tijd / administratie kosten.

10.5 Kenmerken van leraren en de onderwijsorganisatie

Uit mozaïek 1 kunnen we aflezen dat er in deze sector 3 regels in het rode kwadrant vallen en dus een hoog irritatiecijfer hebben en vaak gekozen worden als meest irritant. Er zijn nauwelijks verschillen tussen leraren en de mate van irritatie naar geslacht, leeftijd, aanstelling, schoolgrootte en dienstverband. Het enige significante verschil dat we zien is dat voltijders regel 12 regels over tijdschrijfsystemen irritanter vinden. Van een patroon is geen sprake.

10.6 Oplossingsrichtingen

In de derde fase van dit onderzoek was de aandacht gericht op oplossingsrichtingen. Op basis van de meest irritante regels (in deze sector 5) zijn gesprekken gevoerd met docenten / onderzoekers en leidinggevenden op één instelling en is gezocht naar realistische en haalbare oplossingsrichtingen. Deze zijn vervolgens voor een deel besproken met medewerkers van het ministerie van OCW, de VSNU deskundig op

het terrein van onderwijs, regels en regelgeving en / of arbeidsvoorwaarden. Ook een leidinggevende uit een universiteit is hierbij betrokken. Met hen is op persoonlijke titel gesproken. In deze paragraaf doen we verslag van mogelijke oplossingsrichtingen. Per regel wordt inzicht geboden in de kern van irritatie en worden mogelijke oplossingsrichtingen benoemd.

10.6.1 Algemeen

Een nadere beschouwing van de vijf meest irritante regels (19, 12, 8 en 1, 15) laat zien dat het om enkele clusters gaat waarbinnen de irritaties voorkomen. Te onderkennen zijn: aanstellingen / arbeidsvoorwaarden, onderwijsvernieuwing en accreditatie en organisatiestructuur en –cultuur.

Tijdens de bijeenkomst met deskundigen in de deze sector is gesproken over de samenhang tussen de interne regels en de regelgeving en financieringsstructuur van OCW.

Nogal wat irritante regels hebben te maken met de bedrijfsvoering van de instelling zelf. Het geïnterviewd wetenschappelijk personeel geeft als kernpunt aan dat het afstand ervaart tussen enerzijds het eigen werk en anderzijds de leiding en instellingen die gaan over te leveren prestaties en voorzieningen. Oplossingen liggen dan vaak op het terrein van informatie over de noodzaak van regels of bij verbeteringen in de organisatie. Zo krijgen bijvoorbeeld universiteiten bij het verbeteren van de positie van jonge wetenschappers handreikingen vanuit de VSNU. Veranderingen in de regelgeving is als oplossingsrichting meestal niet in beeld.

10.6.2 Aanstellingen / arbeidsvoorwaarden

Regels rond aanstellingen voor docenten (Regel 19)

Tijdelijke aanstellingen en de wijze waarop de verlengingen plaatsvinden waar een deel van het wetenschappelijk personeel mee te maken krijgt, leiden tot onrust en onzekerheid. Het kader hiervan wordt gevormd door de Cao-Universiteiten.

Meer aandacht voor een koppeling van de taken aan de formatie, afstemming tussen vast en tijdelijk personeel en een betere match tussen organisatiedoelen en individuele doelen zijn wenselijk om tot oplossingen te komen. Flexibiliteit in de uitvoering dient daarbij behouden te blijven.

De VSNU en het Promovendi Netwerk Nederland hebben samen afspraken gemaakt over de verbetering van de positie van jonge wetenschappers. Belangrijke activiteiten in dat kader zijn het vroegtijdig duidelijkheid geven over loopbaanperspectieven binnen universiteiten en het verbeteren van de doorstroom van jonge onderzoekers.

Door invoering van het instrument 'tenure track' kan vroegtijdig duidelijkheid gegeven worden: een vaste aanstelling is hierbij alleen afhankelijk van de prestaties van de promovendus of postdoc. Om deze mogelijkheden te realiseren en onzekerheden weg te nemen, zijn volgens deskundigen voldoende financiële middelen nodig.

Regels over tijdschrijfsystemen / urenregistratie (Regel 12)

Op universiteiten waar sprake is van tijdschrijven en urenregistratie bestaat weerstand tegen het noteren van de hoeveelheid tijd besteed aan ontwikkeling, uitvoering onderzoek, voorbereiding en uitvoering van onderwijs en de begeleiding van studenten.

Het verminderen van deze weerstand is mogelijk door te sturen op de eigen verantwoordelijkheid van het wetenschappelijk personeel en uit te gaan van vertrouwen. Verder zijn heldere afspraken over de uit te voeren taken en de beschikbare tijd daarvoor tussen management en wetenschappelijk personeel gewenst.

10.6.3 Organisatiestructuur en cultuur

Regels over ondersteuning en het verkrijgen van voorzieningen (Regel 8)

Als het wetenschappelijk personeel gebruik wil maken van de vele diensten in de instelling (copyshop, audiovisuele dienst, bureau onderwijs), moet men er tijdovende formulieren voor invullen om ze te verkrijgen. Dit werkt vaak zeer bureaucratisch. Waar men en bij wie men moet zijn, is niet altijd duidelijk. 'Het behalen van efficiencyvoordelen is vaak de norm, de werkbaarheid een afgeleide.'

De oplossingsrichting voor het wegnemen van deze ergernissen is zo werd aangegeven een kwestie van goede bedrijfsvoering: heldere, simpele en waar mogelijk digitale procedures. De aanwezigheid van de belangrijkste voorzieningen in de directe nabijheid van de werkzaamheden en de kwaliteit van de geboden dienstverlening zijn eveneens belangrijke aandachtspunten.

10.6.4 Onderwijsvernieuwing en publicaties

Regels over de invoering en het uitvoeren van onderwijsvernieuwingen (Regel 15)

Het niet voldoende betrekken van docenten bij innovaties en de onduidelijkheid die daardoor ontstaat voor de taak van de docent vormt de irritatiebron. Zowel vernieuwingen door de instellingen zelf (meer contacturen, tutorsystemen) als meer centraal geïnitieerde vernieuwingen (Bama-structuur) kunnen hieronder vallen. Vernieuwingen kosten bovendien extra tijd die vaak concurreert met de onderzoekstijd.

Overleg en discussie over de intentie en de richting van de vernieuwing, inclusief consequenties ervan voor de taak van de docent / onderzoeker zijn dan ook de oplossingsrichtingen waaraan gedacht moet worden (gevoel van eigenaarschap creëren).

Evaluatie van innovaties en aandacht voor de opbrengsten zijn noodzakelijk. Extra middelen zijn eveneens wenselijk omdat de koppeling onderzoeker-docent een wezenlijk bestanddeel is van universiteiten.

Regels over het gewicht van publicaties (Regel 1)

De waardering van tijdschriften en de wijze waarop hiermee omgegaan wordt, zijn volgens de geïnterviewde personeelsleden irritant. Er moet een aantal punten worden gescoord zodat er sprake is van een puntenrace ('wetenschap is publiceren'). Alleen toptijdschriften, peer-reviewd, tellen mee en niet andere tijdschriften die vanuit andere criteria wetenschappelijk / maatschappelijk ook zinvol zijn. Er is vaak ook geen differentiatie naar soort onderzoek (fundamenteel, kwantitatief, kwalitatief). Onderzoekers moeten hierbij in de pas lopen.

Er zijn enkele suggesties gedaan om de ongenoegen weg te nemen. Er zou variatie geboden kunnen worden in bewijsmogelijkheden dat het verrichte onderzoek kwaliteit heeft (tot uiting komend in bijvoorbeeld het aantal publicaties, de tijdschriften waarin en schrijven van boeken). De onderzoekstaken zouden ook op andere merites beoordelen kunnen worden (relevantie, kwaliteit, kosten-baten).

10.7 Samenvatting en conclusies

Voor het wetenschappelijk onderwijs kunnen we de volgende conclusies trekken.

- Over alle aangeboden regels in het survey heen is er sprake van een matige irritatie (4,8) op een schaal tussen 1 en 10 (=zeer irritant).
- Drie regels daarvan springen eruit als meest irritant. De regel rond aanstellingen van docenten en over tijdschrijf- / urenregistratiesystemen springen er als irritantste regels uit. Daarnaast zijn twee regels – over het gewicht van publicaties en over de invoering van onderwijsvernieuwing – ook eveneens redelijk irritant.
- Het nut dat aan deze vijf regels wordt toegekend varieert tussen 3 en 4 op een schaal tussen 1 en 10 (= zeer nuttig). Dit wil zeggen nogal matig nut.
- Twee van de vijf regels zijn afkomstig van OCW of Cao en twee regels zijn van de instellingen zelf. Eén regel (vernieuwingen) kan zowel van instellingen als van OCW afkomstig zijn.
- Tijdens de bijeenkomst met deskundigen in de deze sector is gesproken over de samenhang tussen de interne regels en de regelgeving en financieringsstructuur van OCW. Wat betreft de regel over aanstellingen worden vanuit de VSNU handreikingen gedaan voor verbetering van de positie van jonge docenten. Oplossingsrichtingen zouden vooral verder kunnen liggen op het terrein van een meer efficiënte bedrijfsvoering en meer duidelijkheid over taken en taakverdeling. Betrokkenheid van docenten hierbij is een voorwaarde.

MATRIX 10.1 WETENSCHAPPELIJK ONDERWIJS

	Irritatiecijfer (n=139)	Aantal keren gekozen	Rang-orde*	Kwadrant mozaiek	Afkomst regel volgens respondenten				Feitelijke instantie	Frequentie tegenkomen regel		Gemiddeld nut van de regel	Belangrijkste reden irritatie	
					binnen of buiten instelling			welke instantie						
regel 19: Regels rond aanstellingen van docenten	6	34%	1	rood	buiten	33%	ministerie OCW	24%	Cao / instelling	enkele keren per jaar	51%	3	de regel leidt niet tot het gewenste resultaat	56%
regel 12: Regels over tijdschrijfsystemen / urenregistratie voor docenten	6	29%	2	rood	binnen	31%	instelling	31%	instelling	bijna dagelijks	31%	4	de regel kost verhoudingsgewijs te veel tijd/administratie	64%
regel 8: Regels over ondersteuning en het verkrijgen van voorzieningen	5	30%	3	rood	binnen	80%	instelling	80%	instelling	enkele keren per jaar	30%	4	de regel kost verhoudingsgewijs te veel tijd/administratie	58%
regel 1: Regels over het gewicht van publicaties	6	27%	4	oranje	binnen	44%	instelling	44%	instelling	enkele keren per jaar	44%	4	de regel leidt niet tot het gewenste resultaat	61%
regel 4: Regels over de uitvoering van accreditatie / visitatie	5	24%	5	oranje	buiten	56%	ministerie OCW	59%	OCW	enkele keren per jaar	44%	4	de regel kost verhoudingsgewijs te veel tijd/administratie	78%
regel 15: Regels bij de invoering en het uitvoeren van onderwijsvernieuwingen	6	23%	6	oranje	combinatie	42%	ministerie OCW	42%	Instelling / OCW (niet inhoudelijk)	enkele keren per jaar	32%	3	de regel leidt niet tot het gewenste resultaat	65%
regel 9: Regels rond de besteding en afroaming van inverdiende gelden	6	19%	7	oranje	binnen	77%	instelling	77%	instelling	enkele keren per jaar	42%	4	de regel leidt niet tot het gewenste resultaat	42%
regel 6: Regels over opening en sluiting instelling en aanwezigheid van docenten in het gebouw	4	20%	8	groen	binnen	78%	instelling	78%	instelling	bijna dagelijks	44%	3	de regel belemmert me in mijn professioneel handelen	78%
regel 20: Regels rond het uitvoeren onderzoek van NWO en de (financiële) afhandeling ervan	5	17%	9	oranje	buiten	43%	andere instantie	43%	NWO	enkele keren per jaar	43%	4	de regel kost verhoudingsgewijs te veel tijd/administratie	61%
regel 17: Regels over arbo-beleid	4	18%	10	groen	combinatie	54%	ander ministerie	33%	SZW	bijna dagelijks	29%	5	de regel kost verhoudingsgewijs te veel tijd/administratie	38%
regel 5: Regels over de invoering en het gebruik van nieuwe systemen	5	16%	11	oranje	binnen	81%	instelling	81%	instelling	enkele keren per jaar	48%	4	de regel kost verhoudingsgewijs te veel tijd/administratie	57%
regel 14: Regels rond het samenstellen van readers / het gebruik van onderwijsmaterialen	5	13%	12	groen	buiten	56%	andere instantie	39%	instelling	enkele keren per jaar	61%	4	de regel belemmert me in mijn professioneel handelen	72%

	Irritatiecijfer (n=139)	Aantal keren gekozen	Rang-orde*	Kwa-drant moza-iek	Afkomst regel volgens respondenten				Feitelijke instantie	Frequentie tegen-komen regel		Gemid-deld nut van de regel	Belangrijkste reden irritatie	
					binnen of buiten instelling		welke instantie							
regel 3: Regels over intensivering van het onderwijs van opleidingscommissie en examencommissie	5	10%	13	groen	buiten	31%	ministerie OCW	46%	instelling	enkele keren per jaar	23%	4	de regel kost verhoudings-gewijs te veel tijd/administratie	54%
regel 16: Regels / afspraken over frequentie en duur van vergaderingen	4	10%	14	groen	binnen	64%	instelling	64%	instelling	enkele keren per maand	36%	4	de regel belemmert me in mijn professioneel handelen	43%
regel 13: Regels voor scholing en competenties van docenten	4	9%	15	groen	binnen	58%	instelling	58%	Cao/instelling	enkele keren per jaar	33%	4	de regel leidt niet tot het gewenste resultaat	67%
regel 21: Regels / afspraken voor de verdeling van taken op terrein van onderwijs en onderzoek	4	11%	16	groen	binnen	73%	instelling	73%	instelling	enkele keren per jaar	27%	5	de regel belemmert me in mijn professioneel handelen	53%
regel 10: Regels rond het minimaal aantal verplichte aantal contacturen met studenten	4	7%	17	groen	binnen	50%	instelling	50%	instelling	enkele keren per jaar	50%	3	de regel leidt niet tot het gewenste resultaat	60%
regel 18: Regels rond ziekmelding en verzuim van docenten	3	8%	18	groen	binnen	45%	instelling	45%	SZW / instelling	enkele keren per jaar	27%	4	de regel kost verhoudings-gewijs te veel tijd/administratie	36%
regel 2: Regels over de aanwezigheidsregistratie van studenten door docenten	5	6%	19	groen	binnen	50%	instelling	50%	instelling	enkele keren per jaar	38%	2	de regel kost verhoudings-gewijs te veel tijd/administratie	63%
regel 11: Regels over de veiligheid in de instelling	4	10%	20	groen	combinatie	57%	Inspectie	36%	instelling	bijna dagelijks	50%	6	de regel leidt niet tot het gewenste resultaat	43%
regel 7: Regels voor controle door docenten op plagiaat studenten	3	6%	21	groen	binnen	50%	instelling	50%	instelling	enkele keren per jaar	50%	5	de regel leidt niet tot het gewenste resultaat	63%

* = irritatiecijfer x aantal keren gekozen

Literatuur

- Donker van Heel, P.A., F. van Zutphen en C.P.A. Zoon (2004). *Regeldruk voor OCW-instellingen. Een onderzoek in de sectoren PO, BVE, OWB, WO en podiumkunsten*. ECORYS-NEI Rotterdam.
- Dorbeck-Jung, B.R., M.J. Oud Vrielink-Van Heffen en G.H. Reussing (2005). *Open normen en regeldruk - Een onderzoek naar de kosten en oorzaken van irritaties bij open normen in de kwaliteitszorg*. Universiteit Twente.
- Gestel, R.A.J. van en M.L.M. Hertogh (2006). *Wat is regeldruk? Een verkennende internationale literatuurstudie*. Tilburg / Groningen.
- Kans, Karel, Arjan Uwland en Eva van den Boom (2007). *Tussen taken en regels. Verkennend onderzoek naar oorzaken van gepercipieerde regeldruk onder schoolleiders en docenten in het primair onderwijs*. ECORYS Rotterdam.
- Langendonck, L. (e.a.) (2007). *Ontregelt Monitor 2006. Jaarlijks onderzoek naar de wet- en regelgeving (inclusief regeldruk en administratieve last) vanuit het ministerie van OCW*. Blauw Research Rotterdam.
- Man, R.de (e.a.) (2006). *Ontregelt Monitor 2005. Jaarlijks onderzoek naar de wet- en regelgeving (inclusief regeldruk en administratieve last) vanuit het ministerie van OCW*. Blauw Research Rotterdam.
- Ministerie OCW (2004). *Reductie administratieve lasten*. Brief aan Tweede Kamer. FEZ/IBTA/2004/41198. OCW Den Haag.
- Ministerie OCW (2007). *Onderzoeksofferte aanvraag irritante regeldruk docenten*. OCW Den Haag.
- Ministerie OCW (2008). *Overbodige regelgeving*. Brief van minister aan Tweede Kamer. FEZ/DGC/2008/6941. OCW Den Haag.
- Stichting Mobiliteitsfonds (2005). *Werkdruk in het hbo*. Falke en Verbaan Adviseurs. SBO: Onderwijsarbeidsmarkt in cijfers, 2007. Den Haag (website: SBOJaarboek).

Twist, M.J.W. van en J.J. Gelevert (2006). *Contra-expertise Regeldruk en administratieve lastendruk*. Berenschot Utrecht.

Zutphen, Frank, van, Arjan Koopman, Arjan Uwland en Walter Hulsker (2006). *De professional ontlast. Suggesties voor vermindering van monitor en registratieverplichtingen op de werkvloer*. ECORYS Rotterdam.

Bijlagen

Bijlage 1 – Aangeboden irritante regels in de diverse sectoren in het survey

Regels basisonderwijs
Regel 1: Regels voor verplichte administratie voor onderwijs aan leerlingen met problemen (handelingsplannen, groepsplannen, leerlingendossiers)
Regel 2: Regels voor verplichte aanwezigheid bij vergaderingen / cursussen / studiedagen/ werkgroepen (ook op vrije dagen)
Regel 3: Regels over werktijdenregistratie en vastgestelde werktijden (aanwezigheidsregel van 8 tot 5, verplichte besteding adv, compensatie overuren, compensatie studiedagen)
Regel 4: Regels rond doorverwijzingsprocedure van leerlingen naar het speciaal onderwijs (registratie, administratie, dossiervorming)
Regel 5: Regels over uitvoering van taken door leraren buiten de lesgevende taken (plein- en zaalwacht, schoolkamp, inzet tussen- en naschoolse opvang)
Regel 6: Regels over afleggen van verantwoording over incidenten (registratie van pesten, ongelukken), contacten met derden erover (politie, jeugdzorg, arts) en dossiervorming
Regel 7: Regels over tussen-/naschoolse opvang binnen de school (gebruik van klas of school, verantwoordelijkheid, ouders regelen)
Regel 8: Regels over uitvoering van taken door leraren binnen de lesgevende taken (het overnemen van lessen bij ziekte)
Regel 9: Regels over omgang van leraren met ouders van leerlingen (hoe benaderen, hoe omgaan met problemen, inzage dossier)
Regel 10: Regels voor sancties voor leerlingen (verwijderen uit de klas, straffen)
Regel 11: Regels over betrokkenheid van leraren bij beheer budget leermiddelen (aanschaf methoden, meubilair, computers)
Regel 12: Gedragsregels voor leraren (kledingvoorschriften, gedragsprotocollen in de klas of in de organisatie)
Regel 13: Regels over scholing en competenties van leraren (pop, bekwaamheidsdossiers, deskundigheidsbevordering)
Regel 14: Regels over didactisch handelen in de klas (verplicht gebruik: werkvormen, computer, leermiddelen, vernieuwingen)
Regel 15: Regels over inhoud van het onderwijs (meer maatschappelijke onderwerpen: obesitas, energiecrisis, gezondheid, milieu)
Regel 16: Regels over opening en sluitingstijden van de school en aanwezigheid van leraren in het gebouw (toegang tot gebouw, magazijn, administratie)
Regel 17: Regels / afspraken over frequentie en duur van vergaderingen (veel, lange vergaderingen)
Regel 18: Regels over onderwijsbevoegdheid voor bewegingsonderwijs (onbevoegd voor gymonderwijs vanaf groep 3, invallen voor onbevoegden)
Regel 19: Regels over het gedrag van leerlingen en handhaven ervan (kleding, mobieltje, eten, in de school/klas of op het schoolplein)
Regel 20: Regels over de toelating van leerlingen tot de school op basis van leeftijd (kleuters: oktober / decemberkinderen)
Regel 21: Regels over arbobeleid (brandveiligheid/ oefeningen, EHBO, rookbeleid, beeldschermwerk)
Regel 22: Procedures voor het aanvragen van materialen en diensten in de school (papier, kopieën, administratie, conciërge)
Regel 23: Regels voor gebruik van het leerlingvolgsysteem / kwaliteitszorgsysteem
Regel 24: Regels rond ziekmelding en verzuim van leraren (melding, registratie, contacten, reïntegratieplan)

Regels speciaal onderwijs
regel 1: Regels voor verplichte administratie voor onderwijs aan leerlingen met problemen (handelingsplannen, groepsplannen, leerlingendossiers)
regel 2: Regels voor verplichte aanwezigheid bij vergaderingen / cursussen /studiedagen/ werkgroepen (ook op vrije dagen)
regel 3: Regels over werktijdenregistratie en vastgestelde werktijden (aanwezigheidsregel van 8 tot 5, verplichte besteding adv, compensatie overuren, compensatie studiedagen)
regel 4: Regels over de klassendeler speciaal onderwijs / klassenondersteuning
regel 5: Regels over uitvoering van taken door leraren buiten de lesgevende taken (plein- en zaalwacht, schoolkamp, inzet tussen- en naschoolse opvang)
regel 6: Regels over afleggen van verantwoording over incidenten (registratie van pesten, ongelukken), contacten met derden erover (politie, jeugdzorg, arts) en dossiervorming
regel 7: Regels over het opstellen van het onderwijskundig rapport (bij uitstroom, herindicatie)
regel 8: Regels over uitvoering van taken door leraren binnen de lesgevende taken (het overnemen van lessen bij ziekte)
regel 9: Regels over omgang van leraren met ouders van leerlingen (hoe benaderen, hoe omgaan met problemen, inzage dossier)
regel 10: Regels voor sancties voor leerlingen (verwijderen uit de klas, straffen)
regel 11: Regels over betrokkenheid van leraren bij beheer budget leermiddelen (aanschaf methoden, meubilair, computers)
regel 12: Gedragsregels voor leraren (kledingvoorschriften, gedragsprotocollen in de klas of in de organisatie)
regel 13: Regels over scholing en competenties van leraren (pop, bekwaamheidsdossiers, deskundigheidsbevordering)
regel 14: Regels over didactisch handelen in de klas (verplicht gebruik: werkvormen, computer, leermiddelen, vernieuwingen)
regel 15: Procedure Commissie van Indicatiestelling
regel 16: Regels over opening en sluitingstijden van de school en aanwezigheid van leraren in het gebouw (toegang tot gebouw, magazijn, administratie)
regel 17: Regels / afspraken over frequentie en duur van vergaderingen (veel, lange vergaderingen)
regel 18: Regels over het gedrag van leerlingen en handhaven ervan (kleding, mobieltje, eten, in de school/klas of op het schoolplein)
regel 19: Regels over arbobeleid (brandveiligheid/ oefeningen, EHBO, rookbeleid, beeldschermwerk)
regel 20: Procedures voor het aanvragen van materialen en diensten in de school (papier, kopieën, administratie, conciërge)
regel 21: Regels voor gebruik van het leerlingvolgsysteem / kwaliteitszorgsysteem
regel 22: Regels rond ziekmelding en verzuim van leraren (melding, registratie, contacten, reïntegratieplan)

Regels voortgezet onderwijs
Regel 1: Regels over het verwijderen van leerlingen van school (verwijderde, maar nog niet elders geplaatste leerling in de klas krijgen)
Regel 2: Regels voor verplichte aanwezigheid bij vergaderingen / cursussen / studiedagen/ deelname werkgroepen (ook op vrije dagen)
Regel 3: Procedures voor leerlingen die te laat zijn (registratie, verdere opvang in de school)
Regel 4: Regels m.b.t de onderwijstijd (registratie, controle, opvullen tussenuren, vervangen)
Regel 5: Regels over de uitvoering van taken door leraren buiten de lesgevende taken (plein- en zaalwacht, schoolkamp)
Regel 6: Regels over het afleggen van verantwoording over incidenten (registratie van pesten, ongelukken), contacten met derden erover (politie, jeugdzorg, arts), dossiervorming
Regel 7: Regels over het gebruik van studiewijzers, planningen en programma van toetsing en afsluiting-pta (opgeven huiswerk, controle, toetsmomenten, toetswaardering)
Regel 8: Regels over de uitvoering van taken door leraren binnen de lesgevende taken (het overnemen van lessen bij ziekte)
Regel 9: Regels over het onderwijs aan en administratie van zorgleerlingen
Regel 10: Regels voor sancties bij leerlingen (verwijderen uit de klas, straffen)
Regel 11: Regels over de opvang van leerlingen die uit de lessen zijn verwijderd (verantwoordelijkheid)
Regel 12: Gedragsregels voor leraren (kledingvoorschriften, gedragsprotocollen in de klas of in de organisatie)
Regel 13: Regels over scholing en competenties van leraren (pop, bekwaamheidsdossiers, deskundigheidsbevordering)
Regel 14: Regels over het didactisch handelen in de klas (verplicht gebruik: werkvormen, computer, leermiddelen, vernieuwingen)
Regel 15: Regels over de inhoud van het onderwijs (meer maatschappelijke onderwerpen: obesitas, energiecrisis, gezondheid, milieu)
Regel 16: Regels over verplichte registratie uren taakbeleid (normjaartaak)
Regel 17: Regels / afspraken over frequentie en duur van vergaderingen (veel, lange vergaderingen)
Regel 18: Regels over veiligheid in de school (pasjes, detectiepoorten, verplichte identificatie)
Regel 19: Regels over het gedrag van leerlingen en het handhaven ervan (kleding, mobieltje, eten, in de school/klas of op het schoolplein)
Regel 20: Regels voor het gebruik van het leerlingvolgsysteem / kwaliteitstzorgsysteem
Regel 21: Regels over arbobeleid (brandveiligheid/ oefeningen, EHBO, rookbeleid, beeldschermwerk)
Regel 22: Regels rond ziekmelding en verzuim van leraren (melding, registratie, contacten, reïntegratieplan)

Regels MBO
Regel 1: Regels over toetsing en toetsen / OER (registratie, maken van toetsen, inzage in toetsen, herkansen)
Regel 2: Regels voor verplichte aanwezigheid bij vergaderingen / cursussen / studiedagen (ook op vrije dagen)
Regel 3: Regels over het aan moeten nemen van deelnemers / studenten (drempelloze instroom)
Regel 4: Regels over het verwijderen van deelnemers / studenten van de instelling
Regel 5: Regels m.b.t. onderwijstijd (registratie, controle, opvullen tussenuren, vervangen)
Regel 6: Regels over afleggen van verantwoording over voorvallen (registratie van problemen, contacten met derden, inzage dossiers)
Regel 7: Regels over registratie van aanwezigheid van deelnemers / studenten (controle, spijbelen)
Regel 8: Regels over ondersteuning en het verkrijgen van voorzieningen (onderwijsruimtes, beamer, computer, video, cd)
Regel 9: Regels over het gebruik en toewijzing van werkplekken voor docenten (flexplekken, laptops)
Regel 10: Regels voor sancties bij deelnemers/studenten (verwijderen uit de klas, toegang weigeren, straffen)
Regel 11: Regels over de veiligheid in de instelling (pasjes, detectiepoorten, verplichte identificatie)
Regel 12: Gedragsregels voor docenten (kledingvoorschriften, gedragsprotocollen in de klas of in de organisatie)
Regel 13: Regels voor scholing en competenties van docenten (pop, bekwaamheidsdossiers, deskundigheidsbevordering)
Regel 14: Regels voor het verplicht gebruik van intern ontwikkeld lesmateriaal (ontwikkelaars)
Regel 15: Regels rond nt2-trajecten (verkrijgen gemeentelijke toestemming, status deelnemers / studenten, verwachtingen te bereiken niveau)
Regel 16: Regels bij de invoering en het uitvoeren van onderwijsvernieuwingen (competentiegericht werken, nieuwe leren, individuele leertrajecten)
Regel 17: Regels / afspraken over frequentie en duur van vergaderingen (veel, lange vergaderingen)
Regel 18: Regels over het gedrag van deelnemers / studenten (kleding: o.a. petjes, mobieltje, mp3, eten, roken, gedrag in de klas of op het schoolplein)
Regel 19: Regels voor arbobeleid (brandveiligheid/ oefeningen, EHBO, rookbeleid, beeldschermwerk)
Regel 20: Regels rond ziekmelding en verzuim van docenten (melding, registratie, contacten, reïntegratieplan)

Regels HBO
Regel 1: Regels over het toekennen van urenvergoeding voor onderwijs en ontwikkeltaken (berekeningswijze, centrale toedeling, betrokkenheid docent)
Regel 2: Regels voor de roostering van lessen (pauzes, tussenuren, volle dagen, laat bekend)
Regel 3: Regels over de inzet van docenten in het onderwijs door de organisatie (deskundigheid, persoonlijke voorkeur)
Regel 4: Regels over de uitvoering van accreditatie / visitatie (gesprekken voeren, administratie, rapportage)
Regel 5: Regels over de invoering en het gebruik van nieuwe systemen (digitale portfolio's, geautomatiseerde cijfersystemen, applicaties, elektronische leeromgeving)
Regel 6: Regels over opening en sluiting instelling en aanwezigheid van docenten in het gebouw (toegang tot gebouw, toegang tot lokaal, magazijn, administratie)
Regel 7: Regels over vervangen bij ziekte van docenten (verplicht invallen)
Regel 8: Regels over ondersteuning en het verkrijgen van voorzieningen (onderwijsruimtes, beamer, computer, video, cd)
Regel 9: Regels over het gebruik en toewijzing van werkplekken voor docenten (flexplekken, laptops)
Regel 10: Regels voor sancties bij studenten (verwijderen uit de les, toegang weigeren, straffen)
Regel 11: Regels over de veiligheid in de instelling (pasjes, detectiepoorten, verplichte identificatie)
Regel 12: Regels over de opname van verlof (semesterstructuur, geen vrije opname)
Regel 13: Regels voor scholing en competenties van docenten (pop, bekwaamheidsdossiers, deskundigheidsbevordering)
Regel 14: Regels rond het samenstellen van readers / het gebruik van onderwijsmaterialen (ondersteuning, kopieerfaciliteiten, auteursrechten)
Regel 15: Regels bij de invoering en het uitvoeren van onderwijsvernieuwingen (competentieverricht werken, nieuwe leren, individuele leertrajecten)
Regel 16: Regels / afspraken over frequentie en duur van vergaderingen (veel, lange vergaderingen)
Regel 17: Regels voor arbobeleid (brandveiligheid/ oefeningen, EHBO, rookbeleid, beeldschermwerk)
Regel 18: Regels rond ziekmelding en verzuim van docenten (melding, registratie, contacten, reïntegratieplan)

Regels WO
Regel 1: Regels over het gewicht van publicaties (hoogte puntentelling, aantal te behalen punten, publicatiedruk)
Regel 2: Regels over de aanwezigheidsregistratie van studenten door docenten (registratie, controle, contacten studieadviseur)
Regel 3: Regels over intensivering van het onderwijs van opleidingscommissie en examencommissie (opdrachten aan studenten, tentamens, percentage voldoende, herkansingen)
Regel 4: Regels over de uitvoering van accreditatie / visitatie (gesprekken voeren, administratie, rapportage)
Regel 5: Regels over de invoering en het gebruik van nieuwe systemen (digitale portfolio's, geautomatiseerde cijfersystemen, applicaties, elektronische leeromgeving)
Regel 6: Regels over opening en sluiting instelling en aanwezigheid van docenten in het gebouw (toegang tot gebouw, toegang tot lokaal, magazijn, administratie)
Regel 7: Regels voor controle door docenten op plagiaat studenten
Regel 8: Regels over ondersteuning en het verkrijgen van voorzieningen (onderwijsruimtes, beamer, computer, video, cd)
Regel 9: Regels rond de besteding en afroaming van inverdiende gelden (derde geldstroom)
Regel 10: Regels rond het minimaal aantal verplichte aantal contacturen met studenten
Regel 11: Regels over de veiligheid in de instelling (pasjes, detectiepoorten, verplichte identificatie)
Regel 12: Regels over tijdschrijfsystemen / urenregistratie voor docenten
Regel 13: Regels voor scholing en competenties van docenten (pop, bekwaamheidsdossiers, deskundigheidsbevordering)
Regel 14: Regels rond het samenstellen van readers / het gebruik van onderwijsmaterialen (ondersteuning, kopieerfaciliteiten, auteursrechten)
Regel 15: Regels bij de invoering en het uitvoeren van onderwijsvernieuwingen (competentiegericht werken, tutoeren)
Regel 16: Regels / afspraken over frequentie en duur van vergaderingen (veel, lange vergaderingen)
Regel 17: Regels voor arbobeleid (brandveiligheid/ oefeningen, EHBO, rookbeleid, beeldschermwerk)
Regel 18: Regels rond ziekmelding en verzuim van docenten (melding, registratie, contacten, reïntegratieplan)
Regel 19: Regels rond aanstellingen van docenten (tijdelijke aanstelling, verlenging op verlenging)
Regel 20: Regels rond het uitvoeren onderzoek van NWO en de (financiële) afhandeling ervan
Regel 21: Regels / afspraken voor de verdeling van taken op terrein van onderwijs en onderzoek (dubbele loyaliteit, deling verantwoordelijkheden)

Bijlage 2 – Respondenten

Tabel B2.H5 – Respons basisonderwijs

Persoonskenmerken n = 139			
geslacht		aantal jaren werkzaam op de school	
man	22%	0 - 2 jaar	12%
vrouw	78%	3 - 10 jaar	45%
leeftijd		meer dan 10 jaar	43%
> 25 jaar	1%	deeltijd / voltijd	
25-34 jaar	16%	deeltijd	52%
35-44 jaar	21%	voltijd	48%
45-54 jaar	34%	aantal leerlingen op de locatie	
55 jaar en ouder	28%	0 - 100	11%
opleiding		101 - 250	83
basisonderwijs	1%	251 - 500	39%
havo / vwo	1%	501 – 1000	6%
mbo	3%	in welke klassen les	
hbo	91%	groep 1,2	15%
kandidaatsexamen, wo-bachelor, mo B (1e graads)	2%	groep 3 t/m 6	48%
universitaire opleiding	2%	groep 7,8	29%
anders	1%	speciaal onderwijs en nvt	8%

Tabel B2.H7 – Respons voortgezet onderwijs

Persoonskenmerken n = 241			
geslacht		aantal jaren werkzaam op de school	
man	57%	0 - 2 jaar	12%
vrouw	43%	3 - 10 jaar	44%
leeftijd		meer dan 10 jaar	44%
> 25 jaar	1%	deeltijd / voltijd	
25-34 jaar	16%	deeltijd	41%
35-44 jaar	20%	voltijd	59%
45-54 jaar	36%	aantal leerlingen op de locatie	
55 jaar en ouder	28%	0 - 100 leerlingen	1%
opleiding		101 - 250 leerlingen	9%
mavo, vmbo-theorie, ten hoogste 3 jaar havo/vwo	-	251 - 500 leerlingen	20%
havo, vwo	2%	501 - 1000 leerlingen	27%
mbo	-	meer dan 1000 leerlingen	42%
hbo	65%	weet niet	1%
kandidaatsexamen, wo-bachelor, mo B (1e graads)	10%		
universitaire opleiding	22%		
universitaire opleiding: gepromoveerd (dr.)	-		

Tabel B2.H8 – Respons mbo

Persoonskenmerken n = 167			
geslacht		aantal jaren werkzaam op de school	
man	69%	0 - 2 jaar	12%
vrouw	31%	3 - 10 jaar	44%
leeftijd		meer dan 10 jaar	44%
> 25 jaar	1%	deeltijd / voltijd	
25-34 jaar	7%	deeltijd	33%
35-44 jaar	16%	voltijd	66%
45-54 jaar	38%	aantal leerlingen op de locatie	
55 jaar en ouder	39%	0 - 100 leerlingen	1%
opleiding		101 - 250 leerlingen	9%
mbo	4%	251 - 500 leerlingen	20%
hbo	77%	501 - 1000 leerlingen	27%
kandidaatsexamen, wo-bachelor, mo B (1e graads)	8%	meer dan 1000 leerlingen	42%
universitaire opleiding	10%	weet niet	1%
universitaire opleiding: gepromoveerd (dr.)	1%	in welke klassen les	
anders	1%	havo voornamelijk klas 4,5	1%
		mbo	86%
		volwasseneneducatie	10%
		niet van toepassing	3%

Tabel B2.H9 – Respons HBO

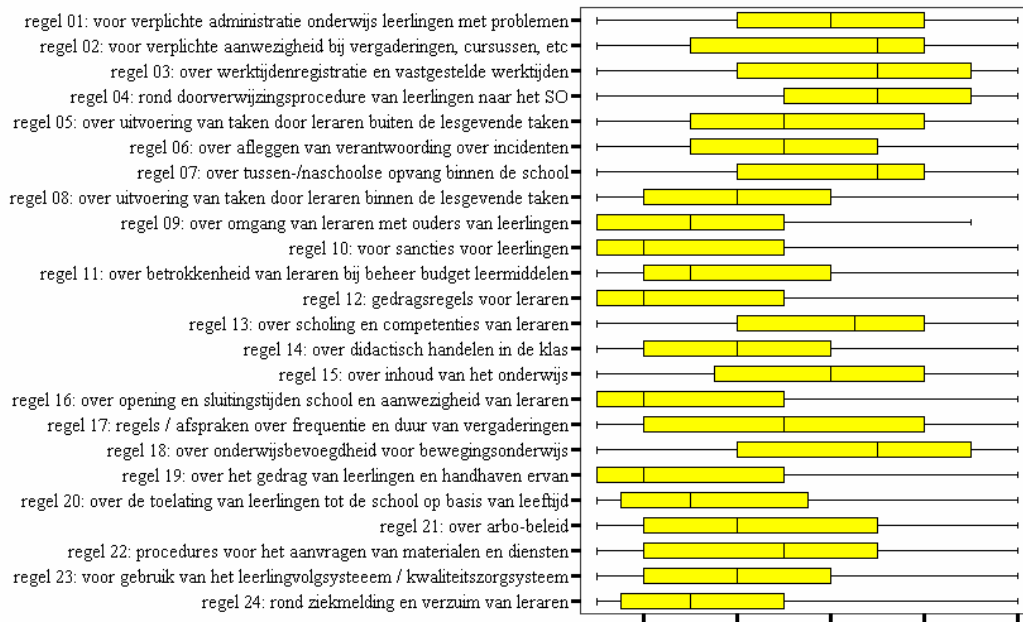
Persoonskenmerken n = 161			
geslacht		aantal jaren werkzaam op de school	
man	61%	0 - 2 jaar	10%
vrouw	39%	3 - 10 jaar	37%
leeftijd		meer dan 10 jaar	53%
> 25 jaar	-	deeltijd / voltijd	
25-34 jaar	7%	deeltijd	45%
35-44 jaar	16%	voltijd	55%
45-54 jaar	40%	aantal studenten op de locatie	
55 jaar en ouder	37%	0 - 100 studenten	2%
opleiding		101 - 250 studenten	6%
mbo	7%	251 - 500 studenten	17%
hbo	31%	501 – 1.000 studenten	27%
kandidaatsexamen, wo-bachelor, mo B (1e graads)	9%	meer dan 1.000 studenten	47%
universitaire opleiding	47%	weet niet	1%
universitaire opleiding: gepromoveerd (dr.)	2%		
anders	4%		

Tabel B2.H10 – Respons wo

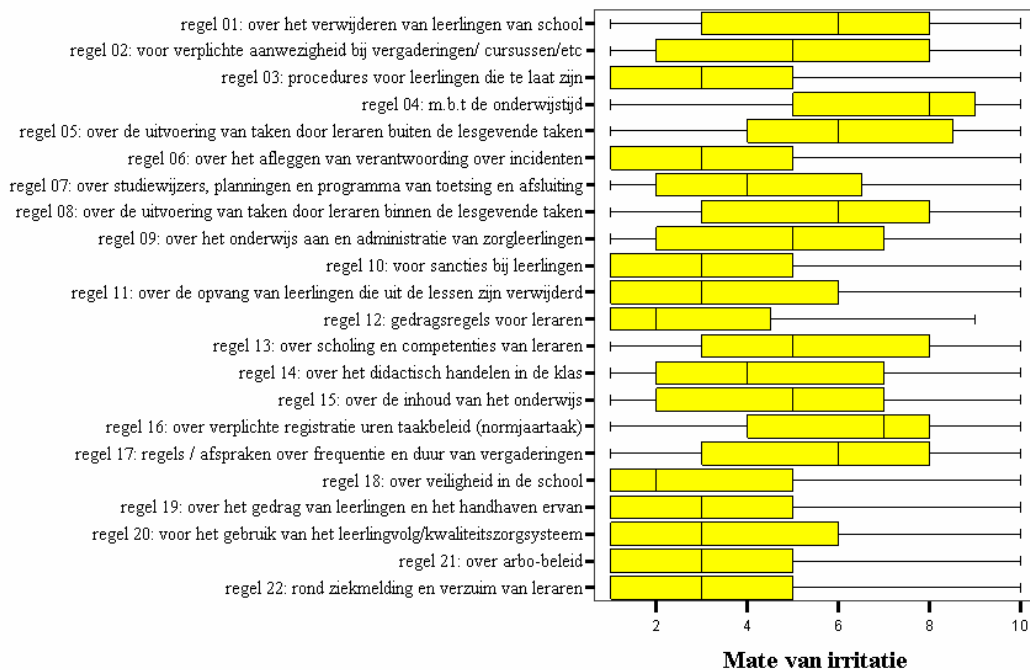
Persoonskenmerken n = 139			
geslacht		aantal jaren werkzaam op de school	
man	59%	0 - 2 jaar	7%
vrouw	41%	3 - 10 jaar	42%
leeftijd		meer dan 10 jaar	51%
> 25 jaar	-	deeltijd / voltijd	
25-34 jaar	16%	deeltijd	31%
35-44 jaar	20%	voltijd	68%
45-54 jaar	35%	aantal studenten op de locatie	
55 jaar en ouder	29%	0 - 100 studenten	23%
opleiding		101 - 250 studenten	16%
mavo, vmbo-theorie, ten hoogste 3 jaar havo/vwo	-	251 - 500 studenten	13%
havo, vwo	1%	501 - 1000 studenten	16%
mbo	-	meer dan 1000 studenten	28%
hbo	16%	weet niet	3%
kandidaatsexamen, wo-bachelor, mo B (1e graads)	5%		
universitaire opleiding	26%		
universitaire opleiding: gepromoveerd (dr.)	51%		

Bijlage 3 – Boxplots mediaan

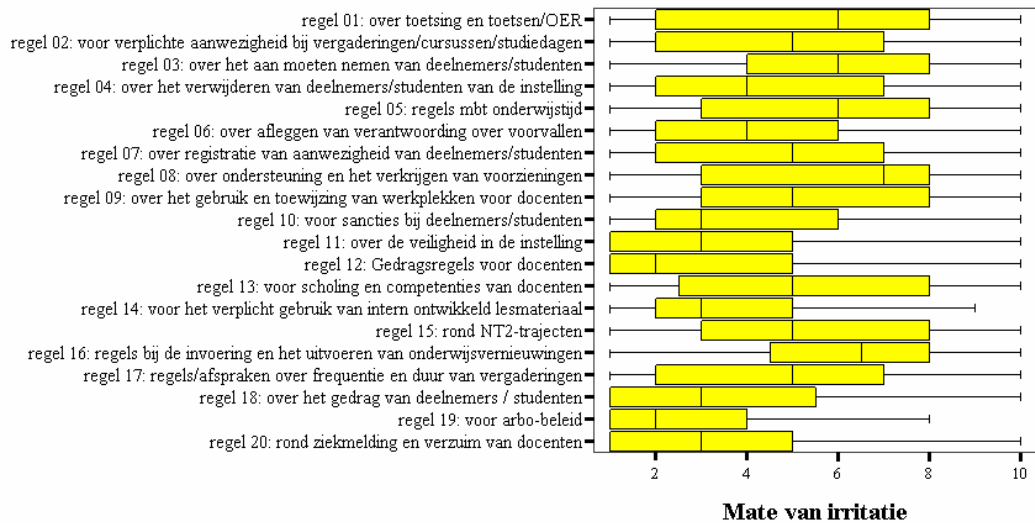
Boxplot B3.H5 Basisonderwijs



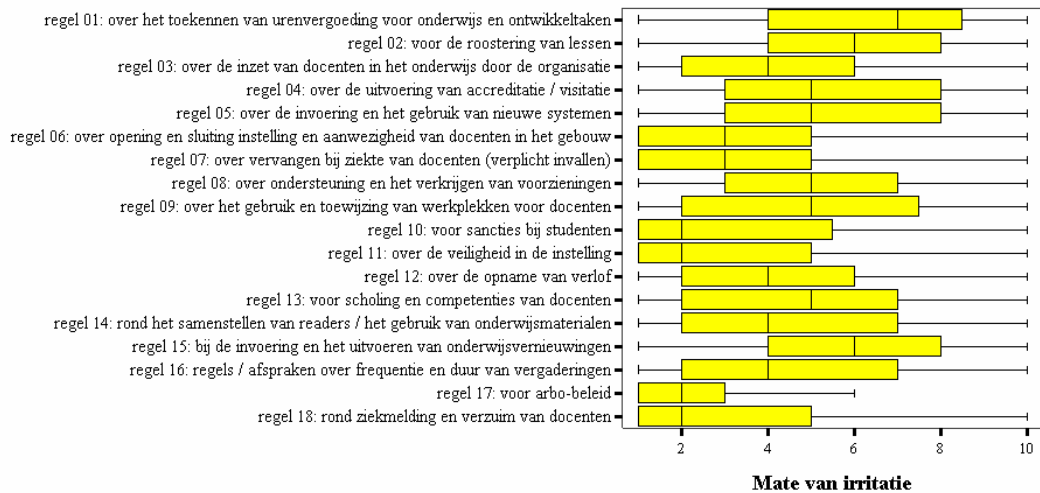
Boxplot B3.H7 Voortgezet onderwijs



Boxplot B3.H8 Middelbaar beroepsonderwijs



Boxplot B3.H9 Hoger beroepsonderwijs



Boxplot B3.H10 Wetenschappelijk onderwijs

