



Regeldruk en de Regeldrukagenda

In het po, vo en mbo

- EINDRAPPORT -

Auteurs

Marga de Weerd
Kees van Bergen

Amsterdam, november 2017
Publicatienr. 16144

© 2017 Regioplan

Dit rapport maakt deel uit van het door NRO gefinancierde project Regulering, regeldruk en ruimte voor sturing in het onderwijs (projectnr. 405-16-824), , onder leiding van prof. mr. P.W.A. Huisman (Erasmus universiteit Rotterdam) en prof. mr. M.T.A.B. Laemers (VU Amsterdam).

Dit onderzoek is (mede) gefinancierd door het Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek.

Het gebruik van cijfers en/of teksten als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken is toegestaan mits de bron duidelijk wordt vermeld. Niets uit deze uitgave mag worden veeelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand en/of openbaar gemaakt in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of op enige andere manier zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van Regioplan. Regioplan aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.

Inhoudsopgave

1 Inleiding	1
1.1 Regeldruk en de Regeldrukagenda	1
1.2 Onderzoeksopzet en behaalde respons	2
1.3 Leeswijzer	3
2 Regeldruk en de Regeldrukagenda in het po	5
2.1 Inleiding	5
2.2 Bekendheid met de Regeldrukagenda	5
2.3 De beoordeling van regeldruk en de ontwikkeling van regeldruk	9
2.4 Aandacht voor regeldruk binnen de organisatie	11
2.5 Illustratie: de Wet sociale veiligheid	14
2.6 Samenvatting	17
3 Regeldruk en de Regeldrukagenda in het vo	19
3.1 Inleiding	19
3.2 Bekendheid met de Regeldrukagenda	19
3.3 De beoordeling van regeldruk en van de ontwikkeling van regeldruk	23
3.4 Aandacht voor regeldruk binnen de organisatie	24
3.5 Illustratie: de Wet modernisering onderwijstijd	28
3.6 Samenvatting	30
4 Regeldruk en de Regeldrukagenda in het mbo	32
4.1 Inleiding	32
4.2 Bekendheid met de Regeldrukagenda	32
4.3 De beoordeling van regeldruk en van de ontwikkeling van regeldruk	36
4.4 Aandacht voor regeldruk binnen de organisatie	38
4.5 Illustratie: de nieuwe urennorm in de Wet doelmatige leerwegen	41
4.6 Samenvatting	43
5 Concluderend	45
Bijlage 1 Responsanalyse	48
Po	48
Vo	48
Mbo	49



REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

Inleiding

1

1 Inleiding

1.1 Regeldruk en de Regeldrukagenda

Regeldruk staat al geruime tijd in de belangstelling van de Rijksoverheid in het algemeen en het ministerie van OCW in het bijzonder. Op 18 december 2014 ondertekenden het ministerie van OCW en de partners uit het onderwijsveld de 'Regeldrukagenda 2014-2017'. Deze gezamenlijk opgestelde agenda ter vermindering van de regeldruk vloeide voort uit het Nationaal Onderwijsakkoord en maakte deel uit van een brede aanpak om concrete knelpunten op te lossen en zo verschil te maken in de dagelijkse praktijk. De concrete acties in de sectoren po, vo en mbo die in de Regeldrukagenda zijn genoemd, volgden uit de knelpunten die door speciaal daartoe opgezette werkgroepen in kaart zijn gebracht. Deze werkgroepen (voor elke sector één) bestonden uit leraren, schooldirecteuren, bestuurders, sectororganisaties en vakbonden in samenwerking met het ministerie van OCW (inclusief DUO en de Inspectie van het Onderwijs). Voor de sectoren po en vo heeft ook de Landelijke Ouderraad geadviseerd.

In mei 2017 werd de eindevaluatie van het Programma 'Goed geregeld: een verantwoorde vermindering van regeldruk 2012-2017' naar de Tweede Kamer gestuurd. In deze evaluatie wordt de reductie of toename in administratieve lasten als gevolg van specifieke maatregelen uitgedrukt in geld. Daarbij wordt naar de administratieve lasten van burgers, onderwijsinstellingen en andere betrokkenen gekeken. Volgens deze evaluatie zijn de administratieve lasten als gevolg van maatregelen op het gebied van onderwijs sterk gedaald. Het passend onderwijs droeg bij aan de grootste verlaging: door vereenvoudigde indicatiestelling is berekend dat een structurele verlaging van 15,5 miljoen is gerealiseerd voor professionals. In diezelfde periode wordt de roep vanuit het onderwijsveld dat de regeldruk te zwaar is, sterker. Een van de meest genoemde maatregelen waardoor extra regeldruk wordt ervaren is passend onderwijs.¹ Hieruit blijkt dat er een discrepantie is tussen de 'feitelijke' regeldruk en de 'ervaren' regeldruk.

Regioplan heeft in opdracht van het ministerie van OCW een onderzoek uitgevoerd in het kader van de evaluatie van de Regeldrukagenda. Dit onderzoek maakt onderdeel uit van het door NRO gefinancierde project Regulering, regeldruk en ruimte voor sturing in het onderwijs, onder leiding van prof. mr. P.W.A. Huisman (Erasmus universiteit Rotterdam) en prof. mr. M.T.A.B. Laemers (VU Amsterdam). In het voorliggende rapport van dat onderzoek staat de ervaren regeldruk in het primair onderwijs, het voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs centraal. In het onderzoek is regeldruk als volgt gedefinieerd: de druk die binnen onderwijsorganisaties wordt ervaren als gevolg van – vermeende – wetten of regelingen.²

Daarbij wordt een onderscheid gemaakt tussen interne en externe regeldruk. Met interne regeldruk wordt verwezen naar de regeldruk die ervaren wordt door regels of afspraken die binnen de onderwijsorganisatie zelf zijn gemaakt. Externe regeldruk is de ervaren regeldruk ten gevolge van regels die gesteld worden door andere organisaties (meestal de Rijksoverheid). Wanneer we in het rapport spreken over regeldruk wordt externe regeldruk bedoeld. Als uitspraken betrekking hebben op interne regeldruk wordt dat expliciet benoemd.

Regeldruk is een containerbegrip waarin zowel oorzaak als gevolg omvat worden. Regels zijn de oorzaak, ervaren druk is het gevolg. Bij de operationalisering onderscheiden we verschillende aspecten van regeldruk³:

- a) administratieve lasten door interne verantwoording, dat wil zeggen administratieve lasten door afspraken en procedures die binnen de onderwijsorganisatie gelden;

¹ Van Bergen, et al. (2016). *Regeldruk in het primair onderwijs*. Amsterdam: Regioplan.

² Donker van Heel, P.A, Zutphen, F. van, Zoon, C.P.A (2004). *Regeldruk voor OCW-instellingen*. Rotterdam: Ecorys-NEI.

³ Op basis van de wetenschappelijke literatuur zijn ook andere of meer aspecten van regeldruk te onderscheiden (zie bijvoorbeeld Vergeer, E.J.M. (2017). *Regeldruk vanuit een ander perspectief: onderzoek naar de beleving van deregulering bij ondernemers*. Universiteit Leiden academisch proefschrift, en Klerks, Ilona, (2010). *Regeldruk van leraren in het basisonderwijs: Aspecten, oorzaken en oplossingen*. Universiteit Utrecht, scriptie voor de master strategisch Human Resource Management. Omwille van de lengte van de in ons onderzoek gebruikte vragenlijst en vanwege de hoeveelheid tijd gemoeid met het invullen, hebben we ons tot deze vier beperkt. Daarbij hebben we geprobeerd zo dicht mogelijk bij de belevingswereld te blijven van de verschillende functiecategorieën die voor het onderzoek bevraagd zijn. De vragenlijst is daartoe eerst als test uitgezet onder een aantal respondenten. Zij hadden geen opmerkingen over de inhoud van de vragenlijst of over specifieke vragen daaruit

- b) administratieve lasten door externe verantwoording, dat wil zeggen administratieve lasten als gevolg van regels die door externen (zoals bijvoorbeeld ministeries) zijn opgesteld;
- c) het aantal en de frequentie van secundaire taken, met secundaire taken worden 'niet-lesgevende taken' bedoeld;
- d) het aantal regels en nieuwe regels die van invloed zijn op het werk.

1.2 Onderzoekopzet en behaalde respons

Met dit onderzoek is in de sectoren po, vo en mbo onder bestuurders, directieleden en leden van de personeelsgeleding van de medezeggenschapsraad in het po en vo en de ondernemingsraad in het mbo, geïnventariseerd:

- hoe de ervaren regeldruk zich sinds 2014 ontwikkeld heeft;
- in hoeverre de Regeldrukagenda en afzonderlijke acties daaruit bekend zijn;
- in hoeverre concrete acties uit de Regeldrukagenda effect hebben gehad op de ervaren regeldruk;
- in hoeverre er in de eigen organisatie aandacht is geweest of nog is voor interne regeldruk.

De ervaren regeldruk in het onderwijs wordt niet alleen beïnvloed door maatregelen die in het kader van de Regeldrukagenda worden uitgevoerd. Naast de Regeldrukagenda door middel waarvan geprobeerd wordt de regeldruk in het onderwijs terug te dringen, wordt immers ook nieuwe wet en regelgeving van kracht die eveneens van invloed zal zijn op de ervaren regeldruk. In het onderzoek is daarom ook gekeken naar wet- en regelgeving die na 2014 van kracht is geworden en naar de effecten die daarvan gevoeld worden op de ervaren regeldruk. In het po gaat het daarbij om de Wet sociale veiligheid, in het vo om de Wet modernisering onderwijstijd en in het mbo over de nieuwe urennormen uit de Wet doelmatige leerwegen.

De inventarisatie in het po, vo en mbo bestond uit een digitale enquête die per e-mail in de betreffende sectoren is uitgezet. In het po en vo is de enquête uitgezet onder bestuursleden, directieleden en leden van de personeelsgeleding van de MR (PMR). In het mbo is de enquête uitgezet onder leden van het College van Bestuur (CvB), locatieleiders en leden van de ondernemingsraad (OR).

Hieronder presenteren we in tabel 1.1. voor alle sectoren de respons in absolute aantallen en in percentages van het aantal benaderde besturen/scholen.

- In het po is de nagestreefde respons van twintig procent voor alle functiecategorieën gerealiseerd. De responspercentages variëren van twintig procent voor schoolleiders tot 27 procent voor PMR-leden.
- In het vo is voor alle functies een hogere absolute respons gerealiseerd dan vooraf het doel was. De responspercentages variëren van 22 procent voor bestuurders tot 47 procent voor PMR-leden.
- In het mbo is bij bestuurders en OR-leden een relatief hoge respons van 27 en 32 procent gerealiseerd en bij locatiedirecteuren een respons van negentien procent.

Uit een uitgevoerde responsanalyse bleek dat de respons voor de verschillende functiecategorieën uit de drie onderwijssectoren op enkele achtergrondkenmerken afweek van de populatie. In het po en vo hebben we de enquêteresultaten daarom op een aantal punten gewogen. In bijlage 1 gaan we per sector gedetailleerder in op de responsverhoudingen en op de representativiteit van de respons.

Tabel 1.1 Respons

Po	Po		Vo		Mbo	
	N	%	N	%	N	%
Bestuur	160	24%	74	22%	17	27%
Schoolleiding*	399	20%	125	25%	36	19%
PMR**	540	27%	239	47%	20	32%

* In het mbo locatiedirectie.

** In het mbo OR.

1.3 Leeswijzer

In elk van de volgende hoofdstukken in dit rapport staat een onderwijssector centraal. In hoofdstuk 2 het primair onderwijs, in hoofdstuk 3 het voortgezet onderwijs en in hoofdstuk 4 het middelbaar beroepsonderwijs. De drie hoofdstukken kennen eenzelfde opbouw: een korte inleiding waarna achtereenvolgens de enquêteresultaten worden gepresenteerd over de bekendheid van de Regeldrukagenda, de beoordeling van regeldruk en de ontwikkeling van regeldruk, en aandacht voor regeldruk in de eigen organisatie. Vervolgens wordt in elk van de hoofdstukken besproken wat het effect op de ervaren regelruimte en regeldruk was van (een onderdeel van) een nieuwe wet die na 2014 van kracht is geworden. Elk hoofdstuk wordt afgesloten met conclusies. In het po en vo hebben we voor een aantal kernvariabelen, te weten bekendheid met de Regeldrukagenda, ervaren regeldruk en beleid ten aanzien van interne regeldruk, per functiecategorie getoetst of er een relatie bestaat met de omvang van besturen/scholen en met denominatie. Wanneer van een significante relatie sprake is, wordt dat in de tekst vermeld.



REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

Regeldruk en de Regeldrukagenda in het po



2 Regeldruk en de Regeldrukagenda in het po

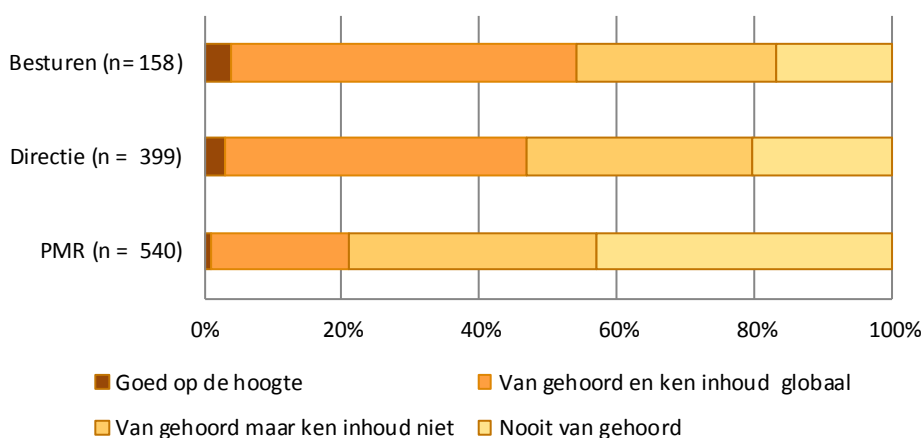
2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk presenteren we de resultaten van de enquête die in het primair onderwijs is uitgezet onder bestuursleden, directieleden en leden van de personeelsgeleding van de (G)MR.⁴ In paragraaf 2.2 betreft dat de antwoorden op de vragen die betrekking hebben op de bekendheid van de Regeldrukagenda en een aantal concrete acties daaruit. In paragraaf 2.3 staan de beoordeling van de regeldruk en van de ontwikkeling van regeldruk centraal. In paragraaf 2.4 beschrijven we de aandacht voor regeldruk *binnen* besturen en scholen. In paragraaf 2.5 zoomen we in op de Wet sociale veiligheid die in 2015 van kracht werd en de effecten die dat heeft gehad op de regeldruk die wordt ervaren. We sluiten het hoofdstuk af met conclusies.

2.2 Bekendheid met de Regeldrukagenda

Een beperkt deel van de respondenten in het po is goed op de hoogte van de Regeldrukagenda. De Regeldrukagenda PO is onder bestuurders en directieleden beduidend bekender dan onder leden van de PMR (zie figuur 2.1). Van de responderende bestuurders en directieleden zegt respectievelijk vier en drie procent goed van de Regeldrukagenda op de hoogte te zijn en weet respectievelijk vijftig en 43 procent globaal wat de Regeldrukagenda inhoudt. Van de PMR-leden zegt één procent goed op de hoogte te zijn van de Regeldrukagenda en heeft twintig procent een globaal idee van de inhoud van de agenda. Rond de twintig procent van de bestuurders en de directieleden en ruim veertig procent van de PMR-leden heeft nog nooit van de Regeldrukagenda gehoord.⁵

Figuur 2.1 Bekendheid met de Regeldrukagenda PO

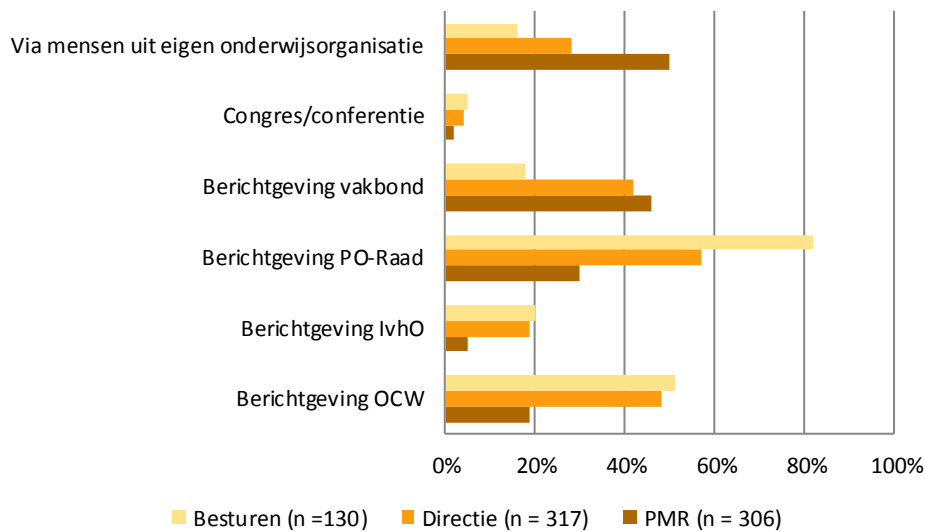


De PO-Raad is voor bestuurders en directieleden die ten minste van de Regeldrukagenda hebben gehoord, het belangrijkste informatiekanal over de Regeldrukagenda (zie figuur 2.2). Ook het ministerie van OCW fungeert voor hen als belangrijke bron. PMR-leden zijn vooral via mensen uit de eigen onderwijsorganisatie geïnformeerd over de Regeldrukagenda en, in iets mindere mate, door berichtgeving van de vakbond.

⁴ Van de 540 MR-leden zijn er 29 lid van de GMR.

⁵ Er is noch op bestuursniveau noch op schoolniveau een verband tussen de mate van bekendheid met de Regeldrukagenda en de achtergrondkenmerken bestuursomvang, schoolgrootte en denominatie.

Figuur 2.2 Informatiekanalen Regeldrukagenda



Concrete maatregelen

Voor een viertal concrete maatregelen uit de Regeldrukagenda PO hebben we besturen, directieleden en PMR-leden gevraagd of zij daar niet, weinig of veel over hebben gehoord. De betreffende maatregelen zijn:

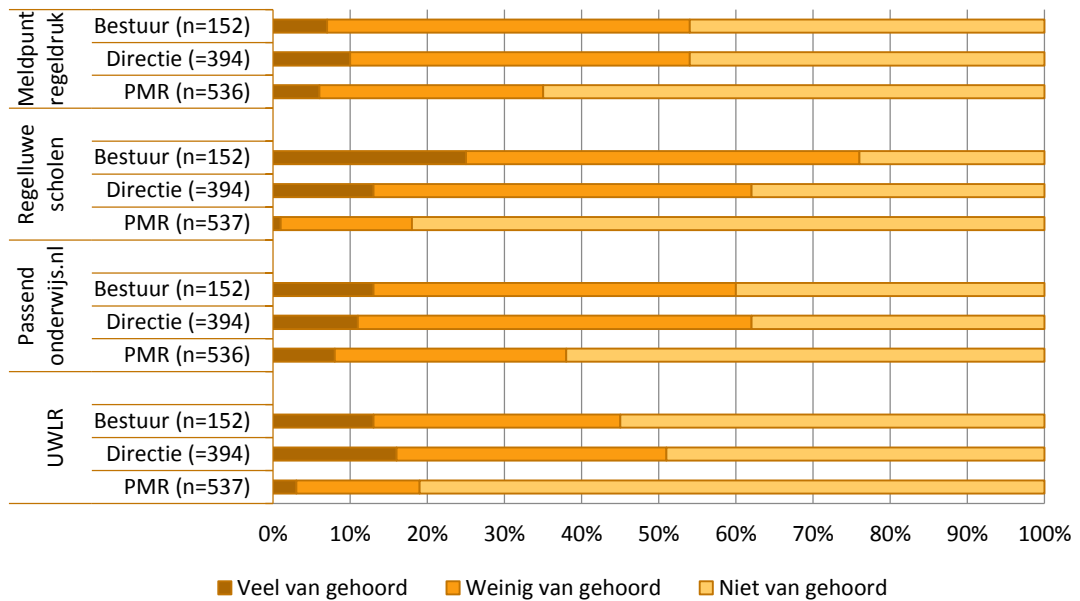
- het meldpunt Regeldruk PO en het rapport dat daarover verschenen is;
- het experiment regelluwe scholen;
- good practices op www.passendonderwijs.nl;
- de standaard Uitwisseling van Leerlinggegevens en Resultaten (UWLR) tussen het LAS en het online leer materiaal van een uitgever.⁶

Voor alle genoemde maatregelen geldt dat een relatief klein deel van de respondenten uit elk van de functiecategorieën daar veel van heeft gehoord en dat een relatief groot deel daar niet van heeft gehoord. Onder de PMR-leden is het percentage respondenten dat niet van een maatregel heeft gehoord steeds substantieel groter dan onder de bestuurs- en directieleden.

Onder de bestuurs- en directieleden is het experiment regelluwe scholen de meest bekende maatregel en de UWLR de minst bekende. Onder PMR-leden is het experiment regelluwe scholen de meest onbekende maatregel. Onder PMR-leden genieten de good practices die op www.passendonderwijs.nl gepubliceerd zijn het meeste bekendheid.

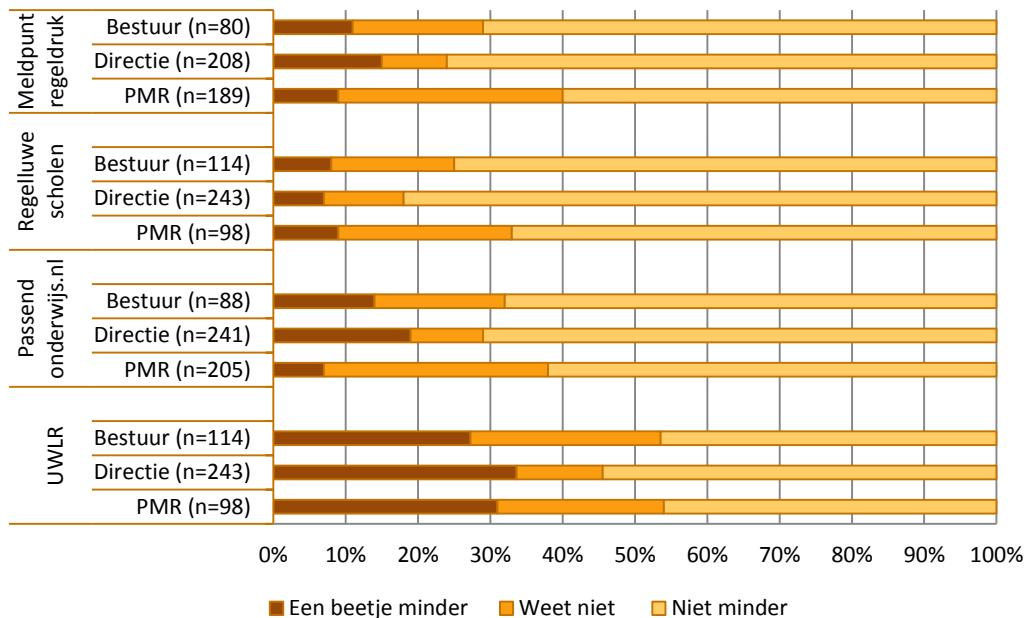
⁶ De Regeldrukagenda PO omvat meer dan deze vier actiepunten. Om de belasting voor de respondenten te beperken, is in overleg met het ministerie van OCW een selectie van actiepunten gemaakt.

Figuur 2.3 Bekendheid met concrete maatregelen uit de Regeldrukagenda PO



De meeste respondenten die van bovengenoemde maatregelen hebben gehoord, zien nog weinig effect van deze maatregelen op de regeldruk die zij ervaren (zie figuur 2.4). Een klein deel van hen ziet een klein effect. Er zijn daarbij nauwelijks verschillen tussen bestuurs-, directie- en PMR-leden. De ‘maatregel UWLR’ wordt het meest positief beoordeeld.

Figuur 2.4 Effect van concrete maatregelen op de ervaren regeldruk in het po



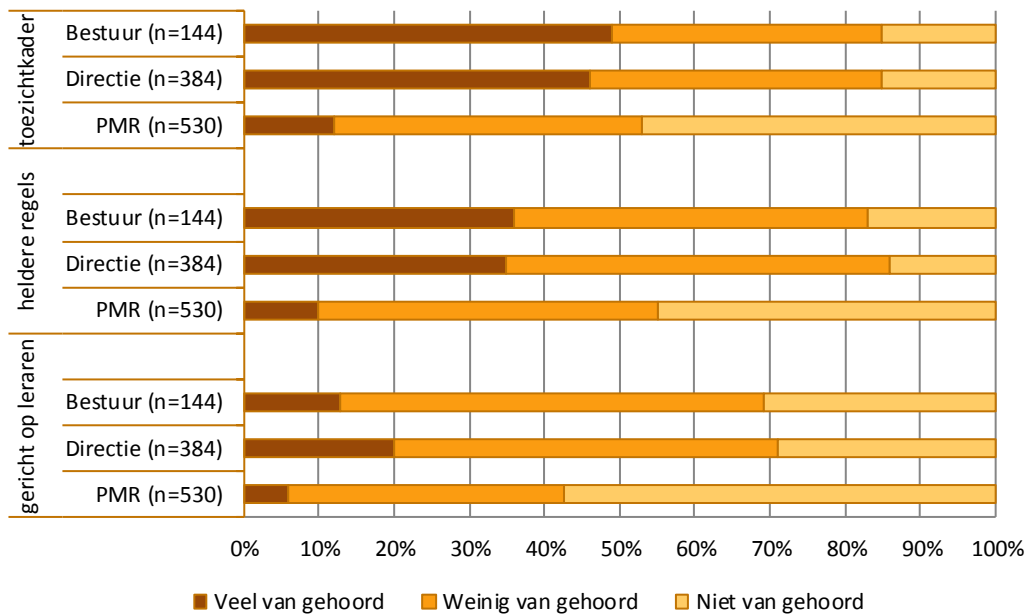
De Regeldrukagenda PO omvat naast bovengenoemde acties een aantal voorlichtingsactiviteiten door de Inspectie van het Onderwijs (IvHO). Eerder onderzoek wees uit dat een deel van de regeldruk die in het po wordt ervaren het gevolg is van onduidelijkheid over of een verkeerde interpretatie van het toezicht-kader van de Inspectie van het Onderwijs en de verplichtingen die dat met zich mee zou brengen. Voor verschillende van deze voorlichtingsactiviteiten is in dit onderzoek geïnventariseerd of de respon-

denten daarvan gehoord hebben en zo ja, of de betreffende activiteiten tot verduidelijking hebben geleid. Het betreft:

- voorlichting over het toezichtkader en wettelijke verplichtingen;
- communicatie over heldere regels, en;
- communicatie over beleid gericht op leraren.

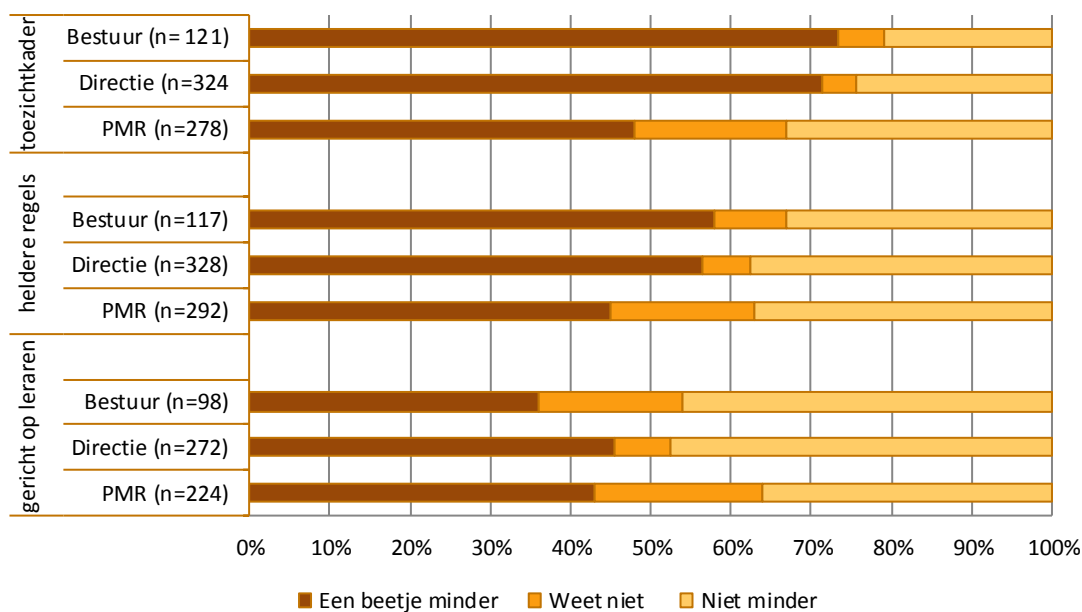
Uit figuur 2.5 is de bekendheid van de respondenten in het po met de verschillende voorlichtingsactiviteiten van de Inspectie van het Onderwijs af te lezen. De voorlichting over het toezichtkader en wettelijke verplichtingen door de Inspectie van het Onderwijs blijkt het meest bekend in het po. Ruim tachtig procent van zowel de bestuurs- als de directieleden heeft erover gehoord, waarvan veertig procent veel. Ook voor de andere twee activiteiten geldt dat ruim de helft of bijna twee derde van de bestuurs- en directieleden ervan gehoord heeft. De bekendheid van de voorlichtingsactiviteiten is onder PMR-leden steeds aanzienlijk minder dan onder bestuurs- en directieleden. Dat geldt ook voor de voorlichtingsactiviteiten van de inspectie gericht op leraren: ongeveer zeventig procent van de directie- en bestuursleden heeft hierover (veel of weinig) gehoord ten opzichte van iets meer dan veertig procent van de PMR-leden.

Figuur 2.5 Mate van bekendheid met voorlichtingsacties van de IvhO in het po



De voorlichtingsactiviteiten van de Inspectie van het Onderwijs hebben volgens veel van de respondenten die daarmee bekend zijn enig effect gehad op de ervaren regeldruk (zie figuur 2.6). Dat geldt in het bijzonder voor de voorlichting over het toezichtkader en wettelijke verplichtingen. Volgens ruim zestig procent van de respondenten leidde deze voorlichting tot (een beetje) minder regeldruk. Directieleden en bestuursleden beoordelen het effect van de voorlichting over het toezichtkader en de heldere regels positiever dan de PMR-leden. De PMR-leden en de directieleden zijn positiever over het effect van de voorlichtingsacties gericht op leraren dan de bestuursleden.

Figuur 2.6 Effect op regeldruk van voorlichtingsacties van de IvhO in het po



2.3 De beoordeling van regeldruk en de ontwikkeling van regeldruk

In figuur 2.6 wordt weergegeven in hoeverre de respondenten in het po regeldruk ervaren ten aanzien van vier aspecten die regeldruk kunnen veroorzaken:

- a) administratieve lasten door interne verantwoording;
- b) administratieve lasten door externe verantwoording;
- c) het aantal en de frequentie van secundaire taken;
- d) het aantal regels en nieuwe regels die van invloed zijn op het werk.

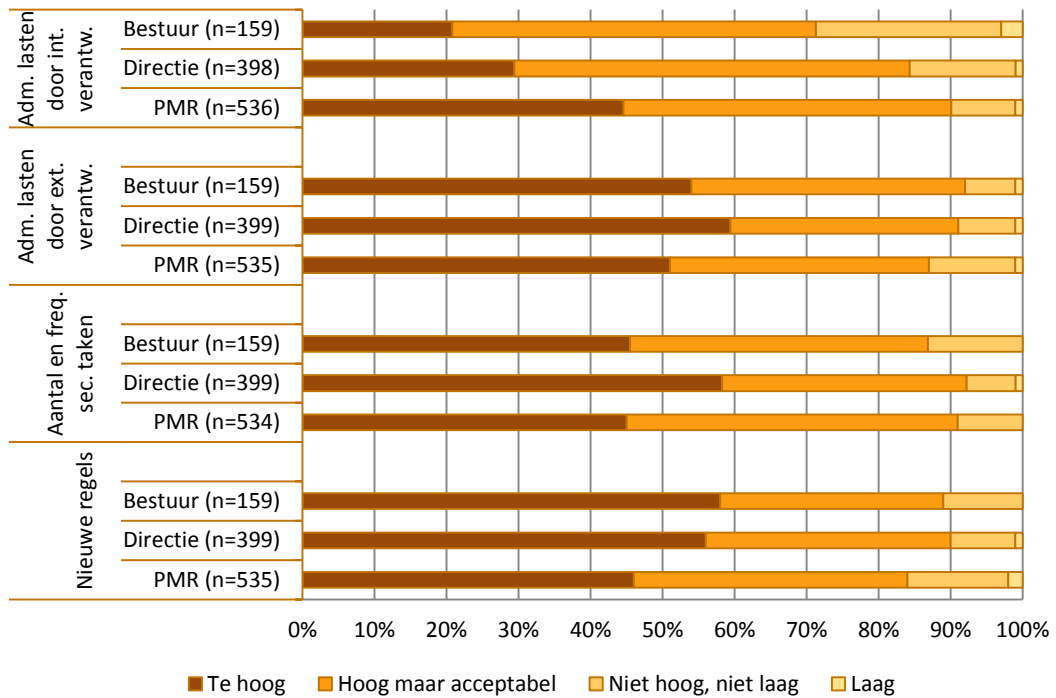
Op de aspecten b, c en d wordt door ten minste veertig procent van de respondenten uit iedere functie-categorie een te hoge regeldruk ervaren (zie figuur 2.7).

Onder bestuursleden worden nieuwe regels en de administratieve lasten door externe verantwoording het meest genoemd als oorzaak van een te hoge regeldruk.

Directieleden ervaren het vaakst een te hoge regeldruk door het aantal en de frequentie van secundaire taken en de administratieve lasten door externe verantwoording.

PMR-leden ervaren in verhouding tot bestuursleden en directieleden vaker een te hoge regeldruk door administratieve lasten door interne verantwoording.

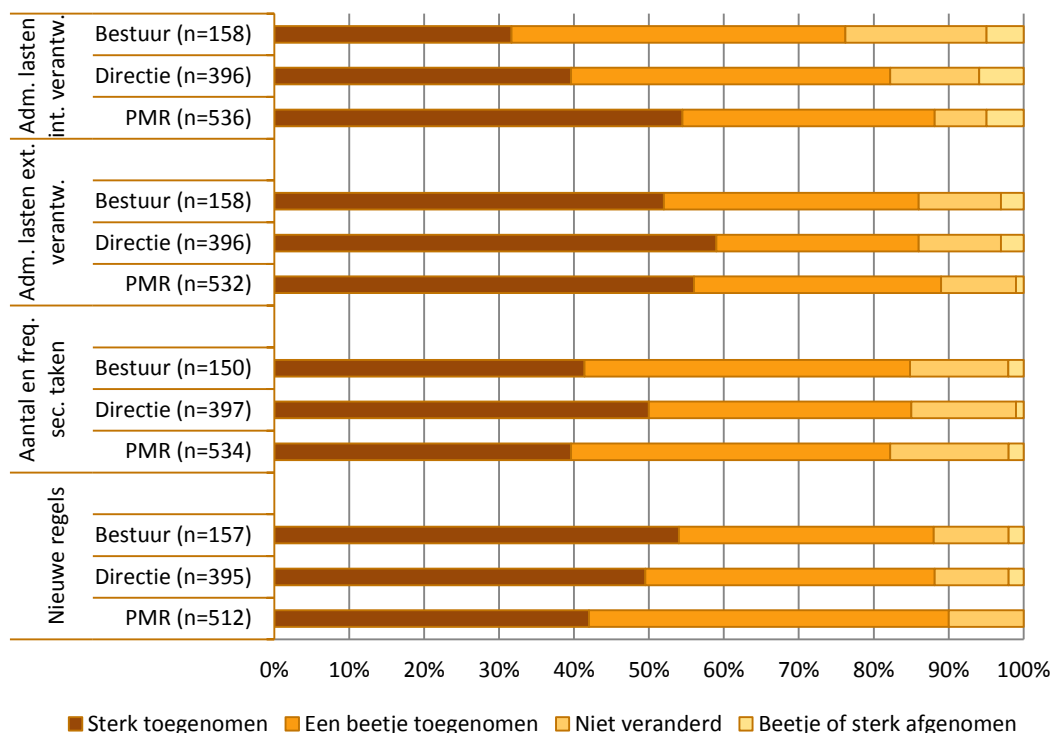
Figuur 2.7 Beoordeling van regeldruk in het po op vier aspecten



Ten minste 75 procent van de respondenten in de drie functiecategorieën po ervaart sinds 2014 een toename (sterk of een beetje) van de regeldruk op de genoemde vier aspecten (zie figuur 2.8). Maximaal vijftien procent vindt dat de regeldruk gelijk is gebleven (op het aspect aantal en frequentie van secundaire taken) en maximaal vijf procent ziet een afname van de regeldruk op het aspect administratieve lasten door interne verantwoording.

Op één aspect verschillen de functiecategorieën in hun beoordeling van de ontwikkeling van de werkdruk: bijna negentig procent van de PMR-leden ziet een (sterke) toename van de regeldruk op het punt van administratieve lasten door interne verantwoording ten opzichte van ongeveer 75 procent van de bestuurs- en directieleden.

Figuur 2.8 Beoordeling van de ontwikkeling van regeldruk in het po sinds 2014 op vier aspecten

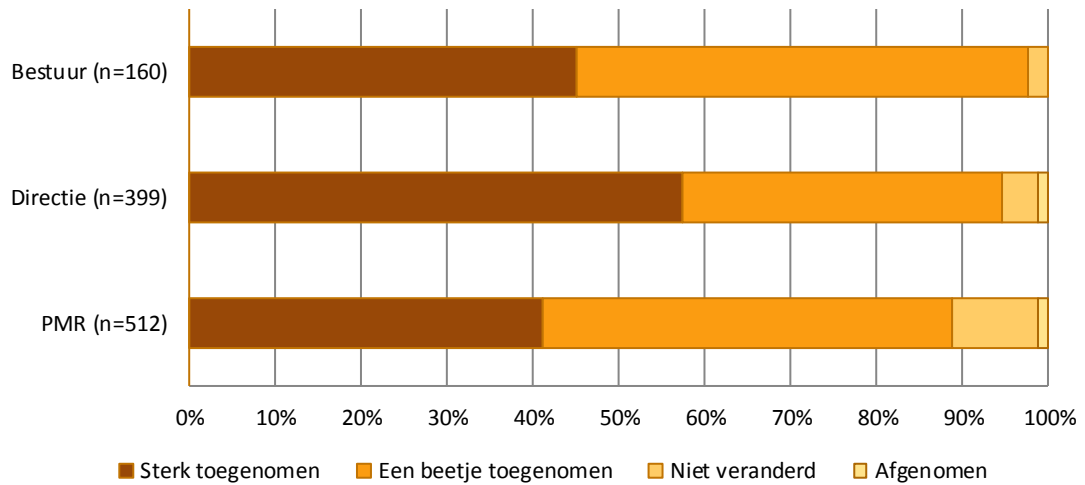


2.4 Aandacht voor regeldruk binnen de organisatie

Eén element van de Regeldrukagenda is het wegnemen van interne regeldruk. Ondanks het feit dat de Regeldrukagenda vrij onbekend is, blijkt de aandacht voor regeldruk binnen besturen en scholen sinds 2014 bijna overal te zijn toegenomen (zie figuur 2.9). Bij alle functiecategorieën stelt ten minste 89 procent dat die aandacht een beetje of sterk is toegenomen. Bestuursleden en directieleden zijn vaker dan PMR-leden van mening dat die aandacht sterk is toegenomen.⁷

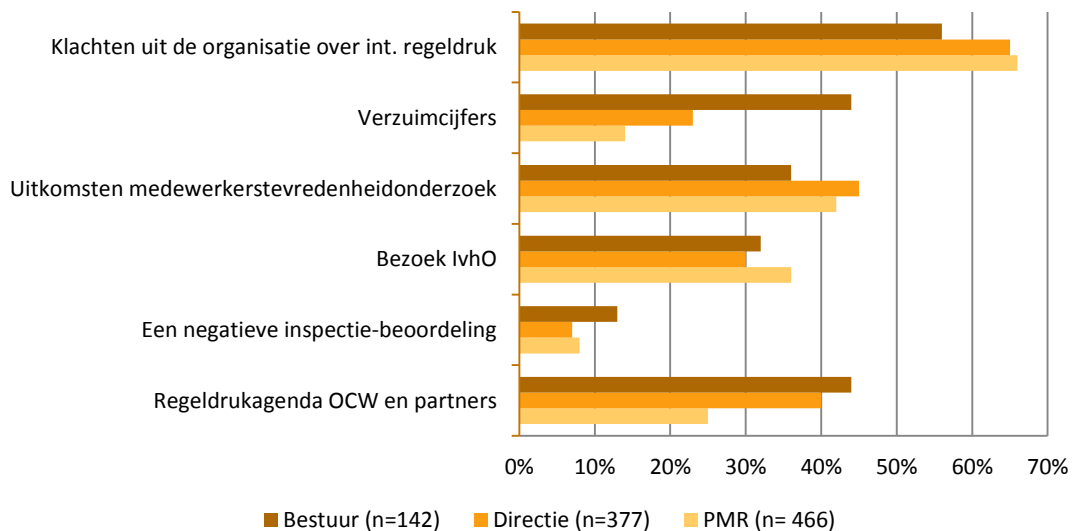
⁷ Daarbij is er op bestuursniveau geen samenhang tussen de toegenomen aandacht voor regeldruk met bestuursgrootte of denominatie en op schoolniveau geen samenhang tussen de toegenomen aandacht voor regeldruk met schoolgrootte en denominatie.

Figuur 2.9 Hoe heeft de aandacht voor regeldruk zich binnen uw organisatie ontwikkeld?



Klachten over de interne regeldruk uit de eigen organisatie worden zowel op bestuurs- als op schoolniveau het meest genoemd als aanleiding voor de toegenomen aandacht voor regeldruk (zie figuur 2.10). Opmerkelijk is dat bij ten minste een kwart van de respondenten uit de verschillende functie-categorieën de Regeldrukagenda van het ministerie van OCW en de sociale partners ook een aanleiding vormde, terwijl een deel van hen elders in de vragenlijst antwoordt nooit van de Regeldrukagenda te hebben gehoord.

Figuur 2.10 Aanleiding voor aandacht voor interne regeldruk

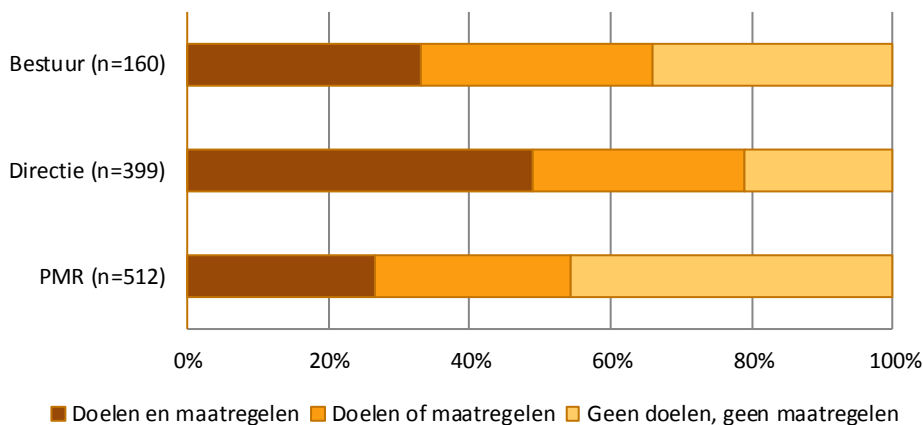


Doelen en maatregelen tegen interne regeldruk⁸

Een derde van de bestuursleden zegt dat hun bestuur doelen heeft geformuleerd en maatregelen heeft genomen om de regeldruk binnen het bestuur terug te dringen (zie figuur 2.11).⁹

Op schoolniveau zeggen directieleden veel vaker dan PMR-leden dat er doelen zijn geformuleerd en maatregelen zijn genomen om de interne regeldruk terug te dringen. Ook als we de analyse beperken tot de scholen waarvan zowel directieleden als PMR-leden hebben gerespondeerd, is dat verschil er.¹⁰

Figuur 2.11 Heeft het bestuur/de school doelen gesteld en/of maatregelen genomen ten aanzien van de interne regeldruk



Bij de besturen die doelen hebben geformuleerd en maatregelen hebben genomen, is interne regeldruk vaker onderwerp van gesprek geweest bij bestuursvergaderingen en de GMR-vergaderingen dan bij de besturen die geen doelen en maatregelen hebben genomen. Op scholen die doelen en maatregelen hebben om de interne regeldruk te beperken, is het onderwerp interne regeldruk ook vaker ter sprake geweest in team- en MR-vergaderingen dan op scholen die geen doelen en maatregelen hebben geformuleerd.

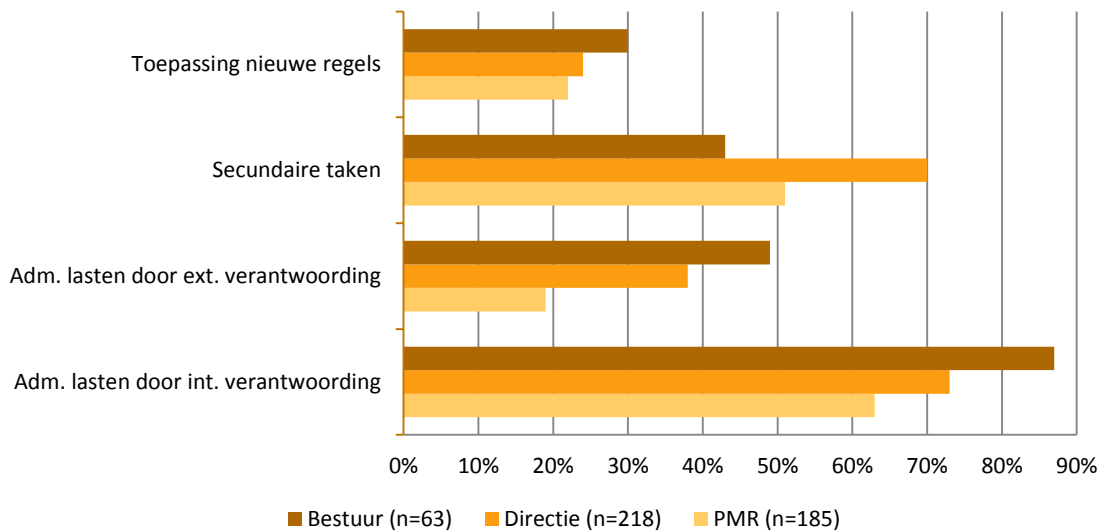
Het zowel door bestuurs- als directieleden als PMR-leden meest genoemde doel op bestuursniveau of schoolniveau is 'het terugdringen van de administratieve lasten als gevolg van interne regeldruk' (zie figuur 2.12). Op bestuursniveau is 'het terugbrengen van administratieve lasten door externe verantwoording' daarna het meest genoemd. Op schoolniveau is men meer gericht op het terugbrengen van secundaire taken (dit zijn niet-onderwijsgevende taken).

⁸ De vragen op bestuursniveau zijn ook gesteld aan leden van de personeelsgeleding van de gemeenschappelijke medezeggenschapsraad (GMR). Het aantal respondenten uit deze groep is echter zo beperkt dat wij hen bij de presentatie van de bevindingen buiten beschouwing hebben gelaten.

⁹ In de figuur staan de antwoorden die respondenten geven op de vragen: 'zijn er doelen gesteld om de interne regeldruk terug te dringen' en 'zijn er maatregelen genomen om de interne regeldruk terug te dringen'. In het geval van bestuursleden hadden deze vragen betrekking op doelen en maatregelen door het bestuur, in het geval van scholen en PMR-leden hadden deze vragen betrekking op doelen en maatregelen door de school.

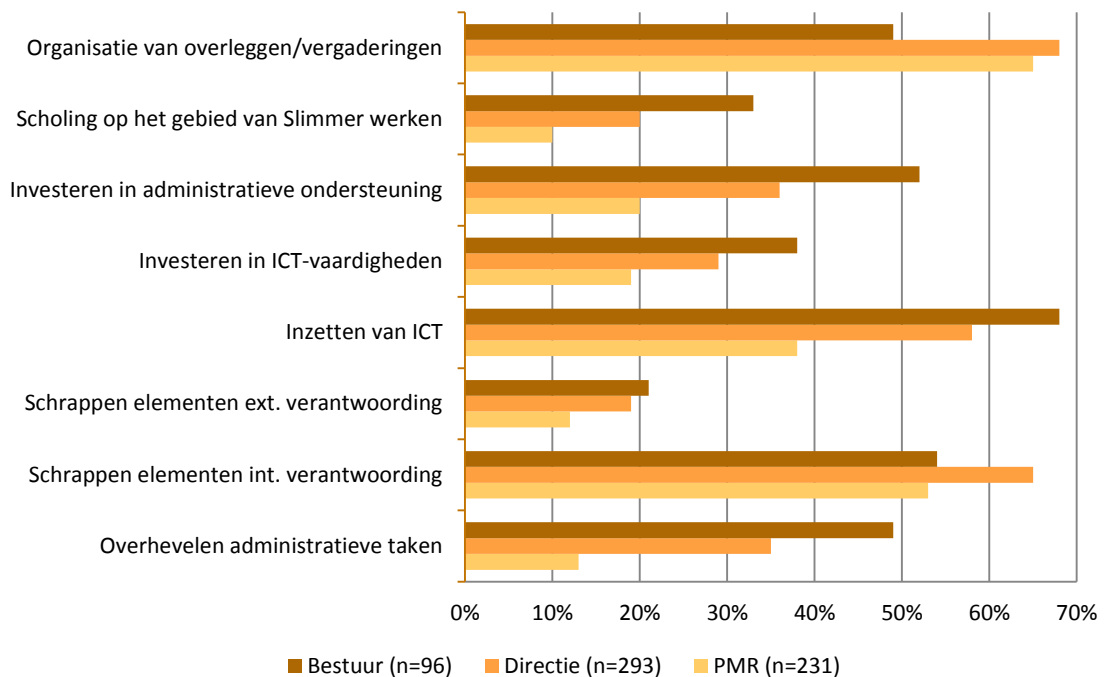
¹⁰ Daarbij is er op bestuursniveau geen samenhang tussen het al dan niet hebben van doelen en maatregelen ten aanzien van interne regeldruk met bestuursgrootte of denominatie en op schoolniveau geen samenhang met schoolgrootte en denominatie.

Figuur 2.12 Doelen bij vermindering van de Interne regeldruk



Maatregelen ter vermindering van de interne regeldruk die op bestuursniveau het vaakst genoemd zijn, zijn 'het inzetten van ICT' en 'het schrappen van elementen uit de interne verantwoording'. Op schoolniveau wordt de vermindering van de interne regeldruk het meest gezocht in de manier waarop overleggen en vergaderingen georganiseerd worden en door het schrappen van elementen uit de interne verantwoording. Deze maatregelen worden door zowel directieleden als door leden van de PMR het meest genoemd.

Figuur 2.13 Genomen maatregelen ter vermindering van de interne regeldruk



2.5 Illustratie: de Wet sociale veiligheid

De ervaren regeldruk in het onderwijs wordt niet alleen beïnvloed door acties die uit de Regeldruk-agenda voortvloeien, maar ook en misschien zelfs sterker door nieuwe wet- en regelgeving die van kracht wordt. Een voorbeeld van nieuwe wet- en regelgeving in het primair onderwijs sinds 2014 is de

Wet sociale veiligheid (ook wel bekend als de anti-pestwet) die per 1 augustus 2015 van kracht werd. In deze wet zijn de volgende verplichtingen voor scholen opgenomen:

- het voeren van sociaal-veiligheidsbeleid;
- het bij één persoon beleggen van de volgende taken: coördineren van het beleid ten aanzien van pesten en fungeren als aanspreekpunt in het kader van pesten;
- de monitoring van de sociale veiligheid van leerlingen, zodanig dat het een actueel en representatief beeld geeft. Hieronder valt ook het welbevinden van leerlingen.

Vanaf augustus 2016 houdt de Inspectie van het Onderwijs hier toezicht op.¹¹

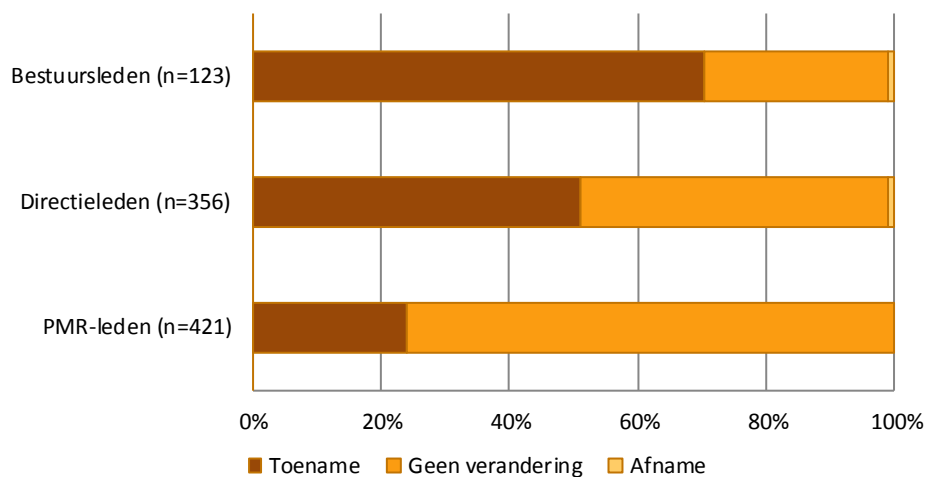
Nieuwe wet- en regelgeving die door het kabinet of het parlement wordt voorbereid, wordt vaak via het internet via de website www.internetconsultatie.nl ter consultatie voorgelegd. Reacties kunnen bijdragen aan verbetering van de regelingen.¹² In dit deel van de vragenlijst hebben we eerst een algemene vraag gesteld over de bekendheid van de website en de deelname aan de consultaties.

Ruim een kwart van de bestuursleden, zestien procent van de directieleden en drie procent van de PMR-leden is bekend met deze website. Van de bestuursleden heeft vijf procent ooit deelgenomen aan een dergelijke consultatie van de directieleden drie procent en van de PMR-leden één procent.¹³

Hieronder presenteren we de antwoorden op de vragen die in de enquête in het po zijn gesteld over het effect van deze wet op onder meer de regeldruk die ervaren wordt.

Bestuursleden zien beduidend vaker een toename van de regeldruk als gevolg van de Wet sociale veiligheid dan directieleden (71 procent ten opzichte van 51 procent) die op hun beurt weer een grotere toename van de regeldruk zien dan PMR-leden (51 procent ten opzichte van 24 procent) (zie figuur 2.14).

Figuur 2.14 Effect van Wet sociale veiligheid op regeldruk



Door alle functiecategorieën wordt de extra verantwoording richting de Inspectie van het Onderwijs als oorzaak voor de toename in regeldruk als gevolg van de Wet sociale veiligheid het meest genoemd, gevolgd door de extra verantwoording richting het bestuur.

¹¹ Bron: <https://www.poraad.nl/nieuws-en-achtergronden/antipestwet-treedt-in-werking>

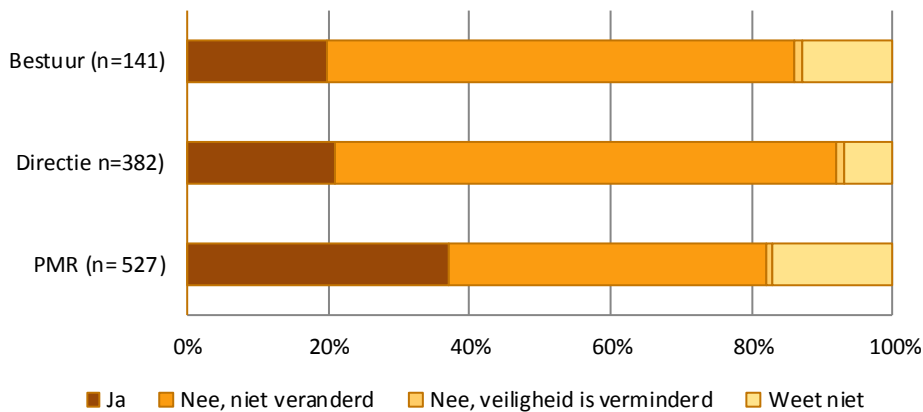
¹² Deze vorm van consultatie bestaat sinds 2009, aanvankelijk in de vorm van een experiment. Ministeries zijn zelf verantwoordelijk voor de internetconsultaties die zij uitzetten. Een internetconsultatie is niet verplicht. Een ministerie kan dit inzetten wanneer zij denkt dat dit de kwaliteit van nieuwe regelgeving ten goede kan komen.

¹³ Er bestaat geen verband tussen de grootte van het bestuur en de mate waarin bestuursleden bekend zijn met en gebruik hebben gemaakt van www.internetconsultatie.nl.

Bestuurs- en directieleden zien met name de regeldruk voor schoolleiders toenemen (genoemd door ruim 90%). PMR-leden noemen ‘alle leerkrachten’ het meest als functiecategorie waarvoor de regeldruk toeneemt als gevolg van de Wet sociale veiligheid (genoemd door ruim 60%).

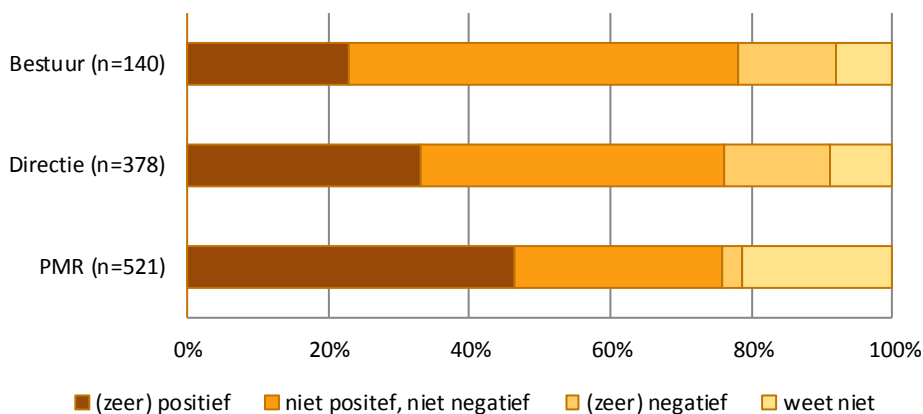
Het grootste deel van de respondenten in elk van de functiecategorieën denkt dat veiligheid van de leeromgeving voor leerlingen op hun school nog niet is veranderd (zie figuur 2.15). Dat geldt met name voor directieleden, in iets mindere mate voor bestuursleden en in veel mindere mate voor PMR-leden. Van de PMR-leden is een aanmerkelijk groter deel van mening dat de veiligheid van de leeromgeving is vergroot als gevolg van de Wet sociale veiligheid dan van de bestuurs- en directieleden.

Figuur 2.15 Is de leeromgeving voor leerlingen op uw school veiliger geworden?



Een groot deel van de bestuurs-, directie- en PMR-leden weet niet hoe zij de Wet sociale veiligheid moet beoordelen of is daar positief noch negatief over (zie figuur 2.16).¹⁴ De groep respondenten die de Wet sociale veiligheid positief beoordeelt, is groter dan de groep met een negatief oordeel. Dat is in alle functiegroepen zichtbaar maar het sterkst bij de PMR-leden en het minst sterk bij de bestuursleden.

Figuur 2.16 Beoordeling van de Wet sociale veiligheid



De beoordeling van de wet hangt samen met de regeldruk die van de wet ervaren wordt. De respondenten die een toename zien van de regeldruk oordelen vaker negatief over de wet dan degenen die geen toename van de regeldruk ervaren. We kunnen geen uitspraken doen over de causaliteit. Dat wil zeggen dat we niet weten of een toename van de ervaren regeldruk tot een negatief oordeel over de wet leidt of dat een negatief oordeel juist tot een toename van de ervaren regeldruk leidt.

¹⁴ In deze figuur zijn de antwoorden op de vraag: ‘Hoe positief of negatief bent u over de wet Sociale Veiligheid op scholen?’ verwerkt.

2.6 Samenvatting

De Regeldrukagenda van het ministerie van OCW en de partners in het onderwijsveld is bij een beperkt deel van de mensen die in het primair onderwijs werkzaam zijn, goed bekend. Een groter deel heeft wel van de regeldrukagenda gehoord en is er globaal van op de hoogte. Een ongeveer even groot deel van de bestuurders en directieleden) en de meerderheid van de MR-leden kent (de inhoud van) de Regeldrukagenda niet. Dat geldt voor de Regeldrukagenda in het algemeen en, in mindere mate, voor een aantal concrete maatregelen/actiepunten die in het kader van de Regeldrukagenda zijn genomen/uitgevoerd. De verschillende voorlichtingsacties die de Inspectie van het Onderwijs in het kader van de Regeldrukagenda uitvoerde, zijn het meest bekend, met name onder bestuurs- en directieleden. Deze voorlichtingsacties hebben volgens de meesten van hen ook geleid tot een beetje minder regeldruk.

De belangrijkste informatiekanalen over de Regeldrukagenda of over specifieke elementen daaruit zijn voor bestuurs- en directieleden de PO-raad en het ministerie van OCW, en voor PMR-leden de vakbond.

De aandacht voor regeldruk is sinds 2014 bij het overgrote deel van de scholen en besturen toegenomen. Volgens zestig procent van de bestuursleden en tachtig procent van de directieleden zijn er doelen geformuleerd en/of maatregelen genomen om de interne regeldruk binnen het bestuur/de school terug te dringen. PMR-leden herkennen dat lang niet altijd: van hen geeft een substantieel kleiner deel aan dat er doelen zijn geformuleerd en/of maatregelen zijn genomen ter vermindering van de regeldruk.

Ondanks alle aandacht is de regeldruk sinds 2014 volgens ten minste 75 procent van bestuurs-, directie- en PMR-leden hen beetje of sterk toegenomen. Dat geldt voor elk van de vier aspecten van regeldruk die in dit onderzoek onderscheiden worden: administratieve lasten door interne verantwoording, administratieve lasten door externe verantwoording, het aantal en de frequentie van secundaire taken en het aantal nieuwe regels dat van invloed is op het werk.



Regeldruk en de Regeldrukagenda in het vo

3

3 Regeldruk en de Regeldrukagenda in het vo

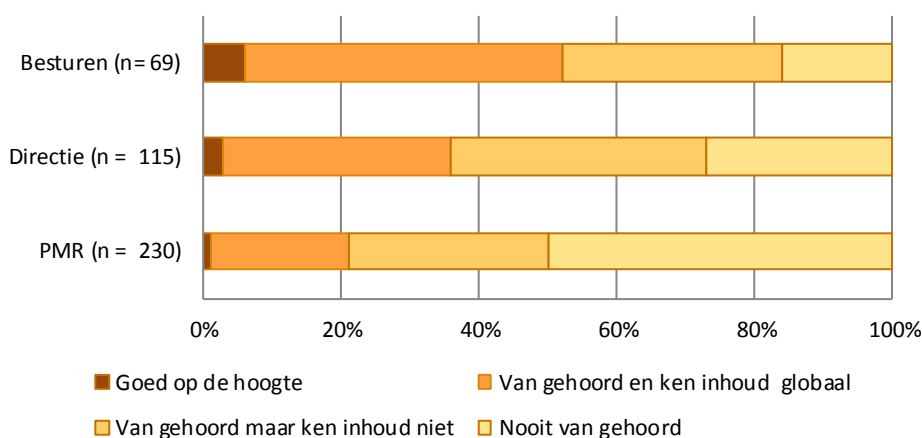
3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk presenteren we de resultaten van de enquête die in het voortgezet onderwijs is uitgezet onder bestuursleden, directieleden en leden van de personeelsgeleding van de (G)MR.¹⁵ In paragraaf 3.2 betreft dat de antwoorden op de vragen die betrekking hebben op de bekendheid van de Regeldrukagenda en een aantal concrete acties daaruit. In paragraaf 3.3 staan de beoordeling van de regeldruk en van de ontwikkeling van regeldruk centraal. In paragraaf 3.4 beschrijven we de aandacht voor regeldruk *binnen* besturen en scholen. In paragraaf 3.5 nemen we de gevolgen van de Wet modernisering onderwijstijd voor de ervaren regeldruk onder de loep. Het hoofdstuk wordt afgesloten met conclusies.

3.2 Bekendheid met de Regeldrukagenda

Een beperkt deel van de respondenten is goed op de hoogte van de Regeldrukagenda. De Regeldrukagenda VO is het bekendst onder bestuurders, gevolgd door directieleden en het minst bekend onder de PMR-leden (zie figuur 3.1). Van de responderende bestuurders en directieleden zegt respectievelijk zes en drie procent goed van de Regeldrukagenda op de hoogte te zijn en weet respectievelijk 46 en 33 procent globaal wat de Regeldrukagenda inhoudt. Van de PMR-leden zegt één procent goed op de hoogte te zijn van de Regeldrukagenda en heeft twintig procent een globaal idee van de inhoud van de agenda. Rond de vijftien procent van de bestuurders, 25 procent van de directieleden en vijftig procent van de PMR-leden heeft nog nooit van de Regeldrukagenda gehoord.

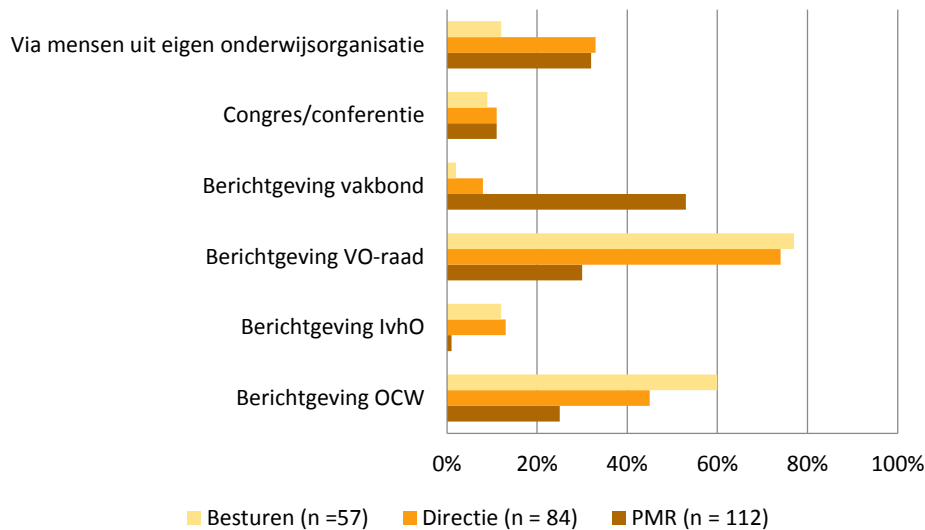
Figuur 3.1 Bekendheid met de Regeldrukagenda VO



Voor de bestuurders en directieleden was de VO-raad de belangrijkste informatiebron over de Regeldrukagenda (zie figuur 3.2). Zij noemen daarnaast ook de berichtgeving van het ministerie van OCV als belangrijke bron. PMR-leden zijn vooral door berichtgeving van de vakbond geïnformeerd over de Regeldrukagenda en, in iets mindere mate, via mensen uit de eigen onderwijsorganisatie.

¹⁵ Van de 239 MR-leden zijn er 28 lid van de GMR.

Figuur 3.2 Informatiekanalen Regeldrukagenda VO



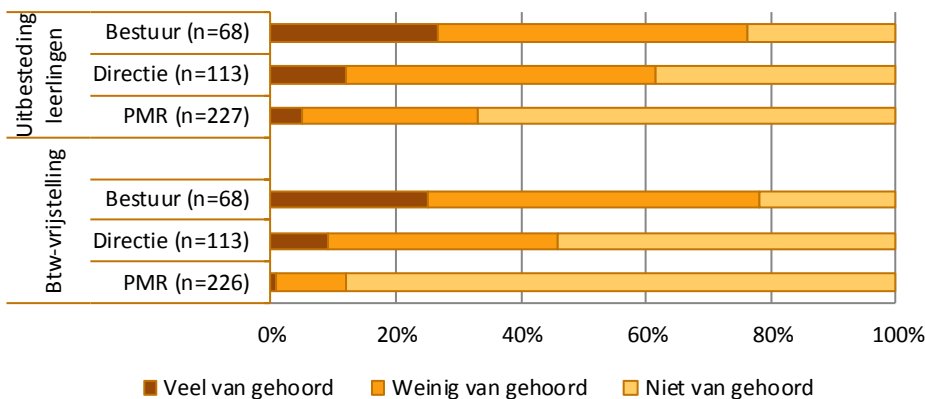
Concrete maatregelen

Vervolgens is in de vragenlijst doorgevraagd op enkele concrete maatregelen uit de Regeldrukagenda:

- de verruiming van de regelgeving rond het uitbesteden van leerlingen tussen scholen;
- de verruiming van de btw-vrijstelling bij samenwerking tussen scholen.¹⁶

Beide maatregelen zijn onder bestuursleden het meest bekend (zie figuur 3.3). Een kwart van hen zegt goed op de hoogte te zijn van de verruiming van de btw-vrijstelling bij samenwerking tussen scholen en bijna een kwart is goed op de hoogte van de verruiming van de regelgeving rond het uitbesteden van leerlingen tussen scholen. Onder de PMR-leden is deze laatstgenoemde maatregel nauwelijks bekend: 85 procent zegt nooit te hebben gehoord van de verruiming van de btw-vrijstelling bij samenwerking tussen scholen. De verruiming van de regelgeving rond het uitbesteden van leerlingen tussen scholen is onder directieleden bekender dan de verruiming van de btw-vrijstelling. Van de uitbesteding van leerlingen heeft ruim zestig procent van de directieleden gehoord, van de verruiming van de btw-vrijstelling krap de helft.

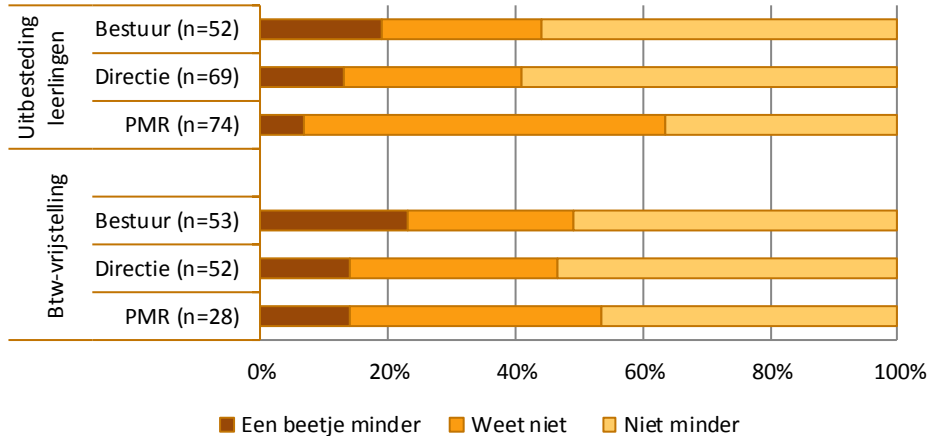
Figuur 3.3 Bekendheid met concrete maatregelen uit de Regeldrukagenda VO



¹⁶ De Regeldrukagenda VO omvat meer dan deze twee actiepunten. Om de belasting voor de respondenten te beperken, is in overleg met het ministerie van OCW een selectie van actiepunten gemaakt.

Bestuursleden die hebben gehoord van de maatregelen zeggen iets vaker dan directieleden en PMR-leden dat de betreffende maatregelen een beetje minder werkdruk tot gevolg hadden (zie figuur 3.4). Evenals onder directieleden en PMR-leden is een groter deel van hen van mening dat de maatregelen (nog) niet tot minder regeldruk hebben geleid. PMR-leden zeggen met name over de uitbesteding van leerlingen niet te weten of dat tot minder regeldruk heeft geleid.

Figuur 3.4 Effect van concrete maatregelen op de ervaren regeldruk in het vo

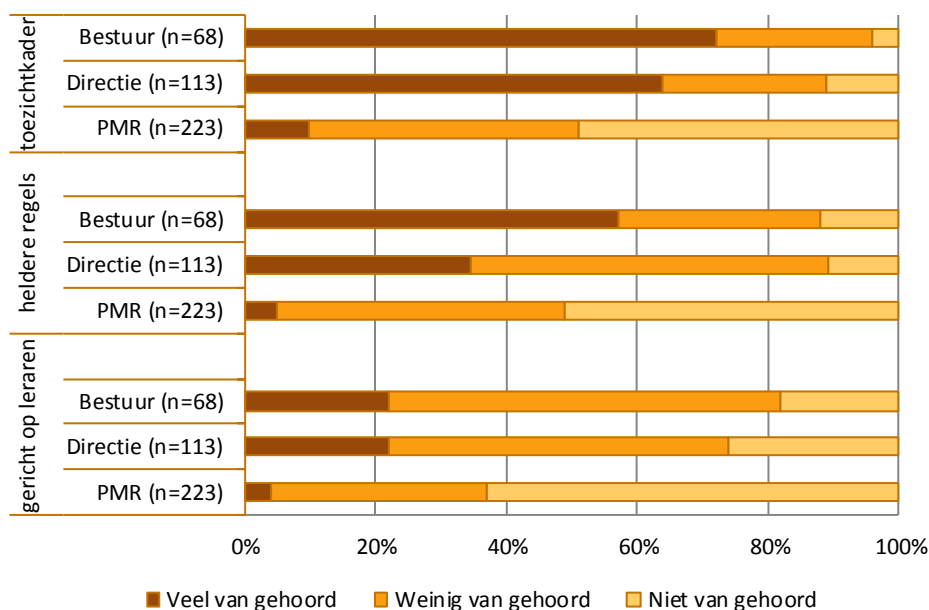


De Regeldrukagenda VO omvat naast bovengenoemde acties een aantal voorlichtingsactiviteiten door de Inspectie van het Onderwijs. Voor verschillende van deze voorlichtingsactiviteiten is in dit onderzoek geïnventariseerd of de respondenten daarvan gehoord hebben en zo ja, of de betreffende activiteiten tot verduidelijking hebben geleid. Het betreft:

- voorlichting over het toezichtkader en wettelijke verplichtingen;
- communicatie over heldere regels;
- communicatie over beleid gericht op leraren.

Uit figuur 3.5 is de bekendheid van de respondenten in het vo met de verschillende voorlichtingsactiviteiten van de Inspectie van het Onderwijs af te lezen. De voorlichting over het toezichtkader en wettelijke verplichtingen door de Inspectie van het Onderwijs blijkt het meest bekend in het vo. Ruim zeventig procent van de bestuursleden en ruim zestig procent van de directieleden heeft er veel over gehoord en ongeveer een kwart van hen heeft hier weinig van gehoord. Ook onder PMR-leden is deze voorlichtingsactiviteit het meest bekend, maar heeft slechts tien procent daar veel over gehoord. Ook de voorlichtingsactiviteiten gericht op leraren zijn onder bestuurs- en directieleden bekender dan onder PMR-leden. Ruim twintig procent van de directie- en bestuursleden heeft hier veel over gehoord ten opzichte van vier procent van de PMR-leden.

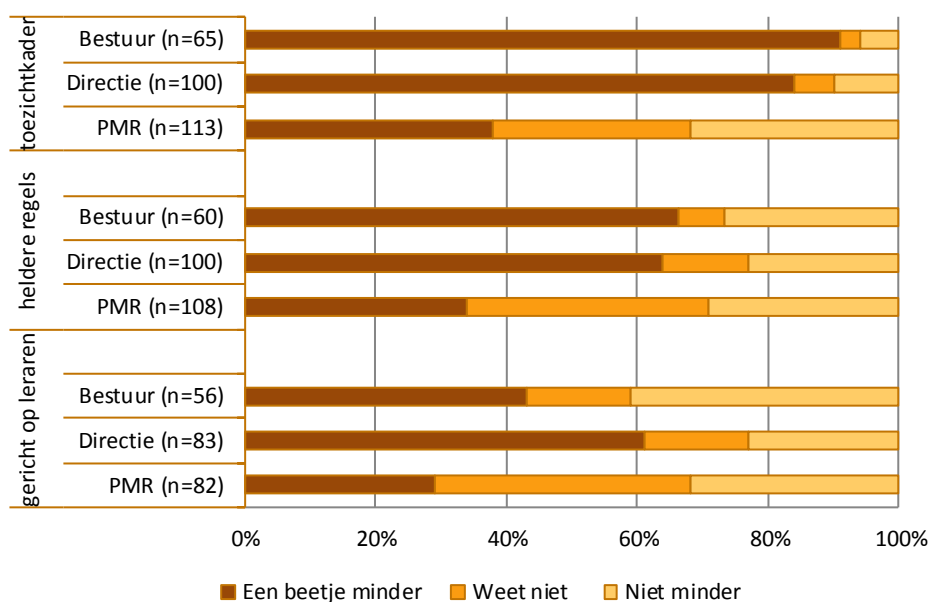
Figuur 3.5 Mate van bekendheid met voorlichtingsacties van de IvhO in het vo



De voorlichtingsactiviteiten van de Inspectie van het Onderwijs hebben volgens veel van de respondenten die daarmee bekend zijn wel enig effect gehad op de ervaren regeldruk (zie figuur 3.6). Dat geldt in het bijzonder voor de voorlichting over het toezichtkader en wettelijke verplichtingen. Volgens ruim negentig procent van de bestuursleden en ruim tachtig procent van de directieleden leidde deze voorlichting tot (een beetje) minder regeldruk. Ruim zestig procent ziet ook enig effect van de communicatie over

heldere regels van de Onderwijsinspectie. Directieleden en bestuursleden beoordelen het effect van de verschillende voorlichtingsactiviteiten aanmerkelijk positiever dan de PMR-leden.

Figuur 3.6 Effect van op regeldruk voorlichtingsacties van de IvhO in het vo



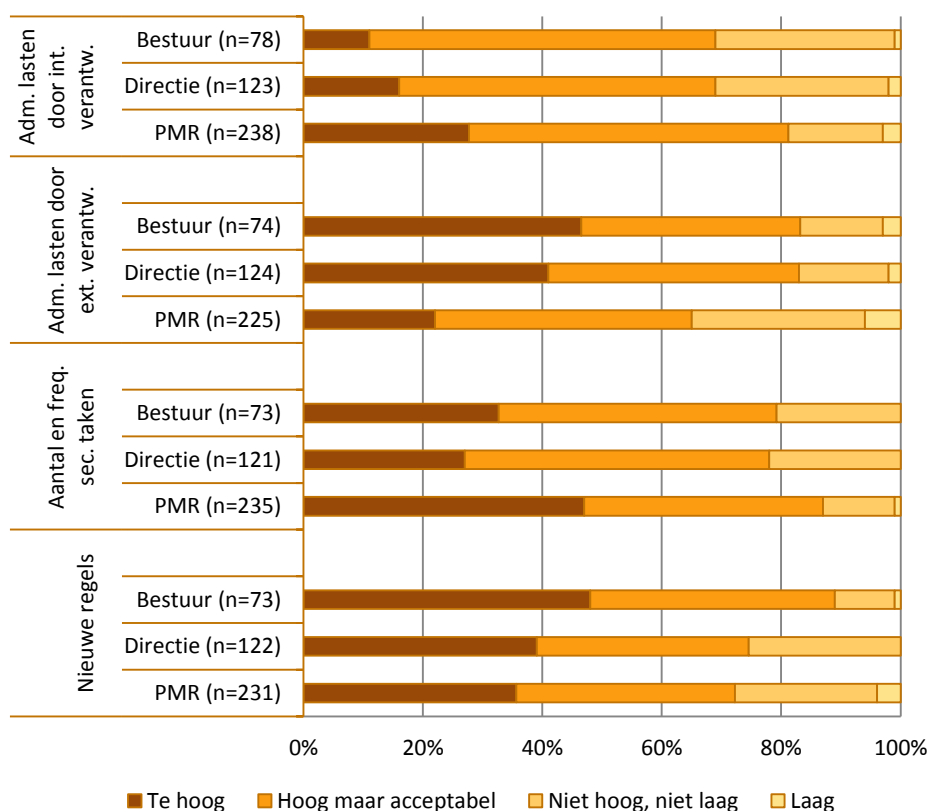
3.3 De beoordeling van regeldruk en van de ontwikkeling van regeldruk

In figuur 3.7 wordt weergegeven in hoeverre de respondenten in het vo regeldruk ervaren ten aanzien van vier aspecten van regeldruk:

- a) administratieve lasten door interne verantwoording;
- b) administratieve lasten door externe verantwoording;
- c) het aantal en de frequentie van secundaire taken;
- d) het aantal regels en nieuwe regels die van invloed zijn op het werk.

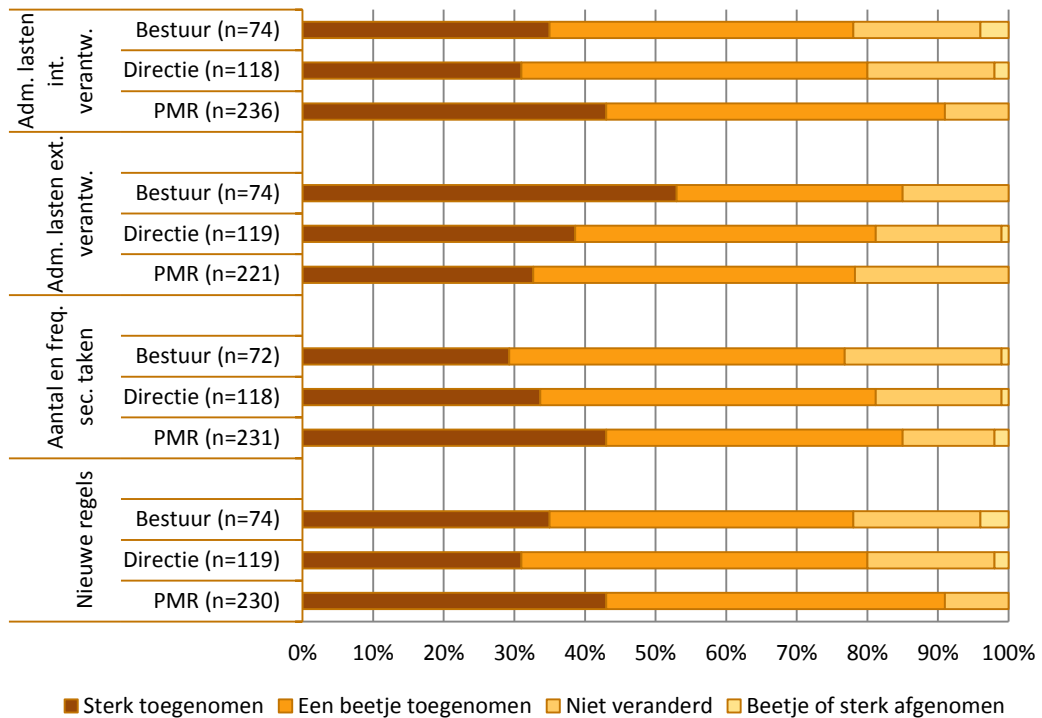
Bestuursleden en directieleden ervaren de meeste regeldruk als gevolg van externe verantwoording en door nieuwe regels. Volgens bijna de helft van de bestuursleden is de regeldruk op deze beide aspecten te hoog. Van de directieleden geeft ongeveer veertig procent aan een te hoge regeldruk als gevolg van externe verantwoording en nieuwe regels te ervaren. PMR-leden noemen secundaire taken het vaakst als bron van te hoge regeldruk. Bijna vijftig procent van hen ervaart op dit aspect een te hoge regeldruk ten opzicht van ongeveer een kwart van de directie- en van de bestuursleden. PMR-leden ervaren daarnaast vaker dan bestuurs- en directieleden een te hoge regeldruk door administratieve lasten door interne verantwoording (ruim 25% tegenover 16% van de directieleden en 11% van de bestuursleden).

Figuur 3.7 Beoordeling van regeldruk in het vo op vier aspecten



Ten minste 75 procent van de respondenten in de drie functiecategorieën ervaart sinds 2014 een toename (sterk of een beetje) van de regeldruk op vier van de aspecten die we daarin onderscheiden in het vo (zie figuur 3.8). Maximaal 22 procent vindt dat de regeldruk gelijk is gebleven op het aspect aantal en frequentie van secundaire taken en maximaal vier procent ziet een afname van de regeldruk op het aspect administratieve lasten door interne verantwoording en het aspect nieuwe regels. De ontwikkeling van de regeldruk op de vier aspecten wordt vrijwel hetzelfde beoordeeld door de onderscheiden functiecategorieën.

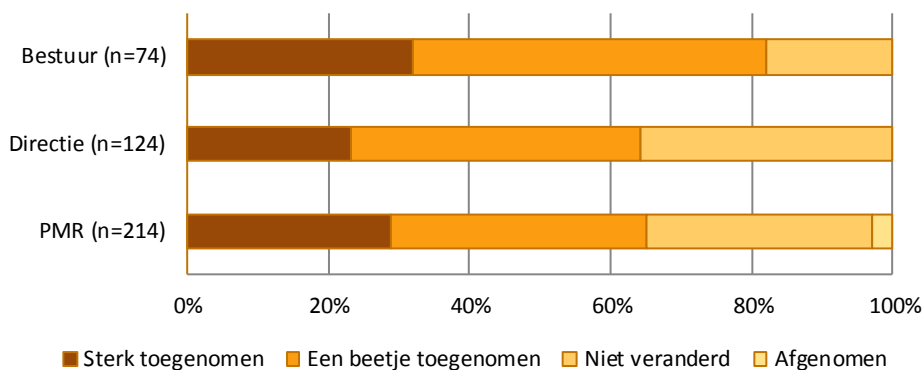
Figuur 3.8 Beoordeling van de ontwikkeling van regeldruk in het vo sinds 2014 op vier aspecten



3.4 Aandacht voor regeldruk binnen de organisatie

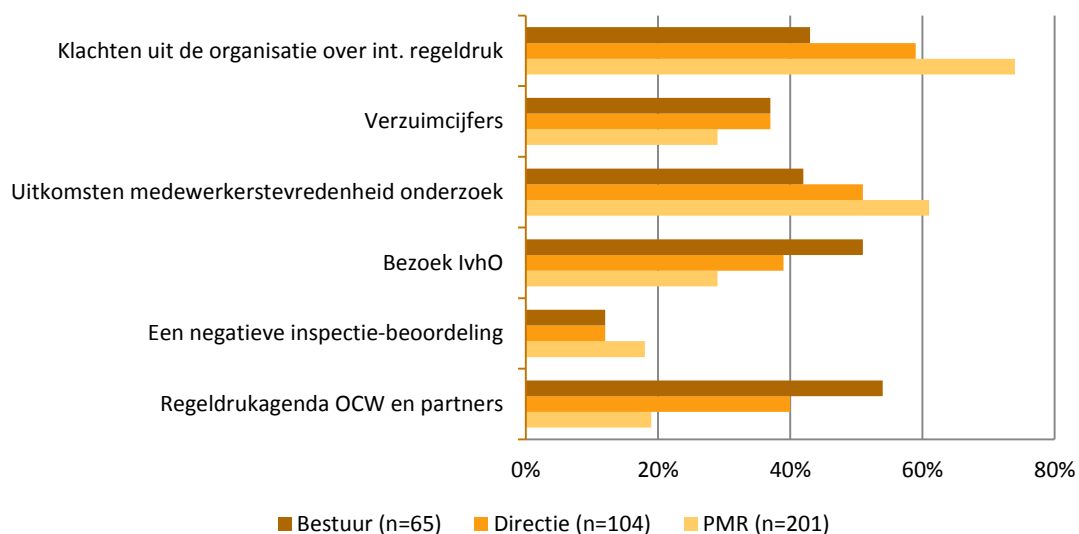
Een element van de Regeldrukagenda is het wegnemen van interne regeldruk. Op bestuursniveau is volgens ruim tachtig procent van de bestuursleden sprake van een toename van de aandacht voor regeldruk (zie figuur 3.9). Op schoolniveau is de aandacht voor regeldruk volgens ruim zestig procent van zowel de directieleden als van de PMR-leden sterk of een beetje toegenomen.

Figuur 3.9 Hoe heeft de aandacht voor regeldruk zich binnen uw organisatie ontwikkeld?



De leden van de PMR en directieleden noemen klachten uit de eigen organisatie en de uitkomsten van medewerkerstevredenheidsonderzoeken het vaakst als aanleiding voor de toegenomen aandacht voor interne regeldruk (zie figuur 3.10). Door bestuursleden worden de Regeldrukagenda van het ministerie van OCW en een bezoek van de Inspectie van het Onderwijs het vaakst als aanleiding voor de aandacht voor interne regeldruk genoemd.

Figuur 3.10 Aanleiding voor aandacht voor interne regeldruk

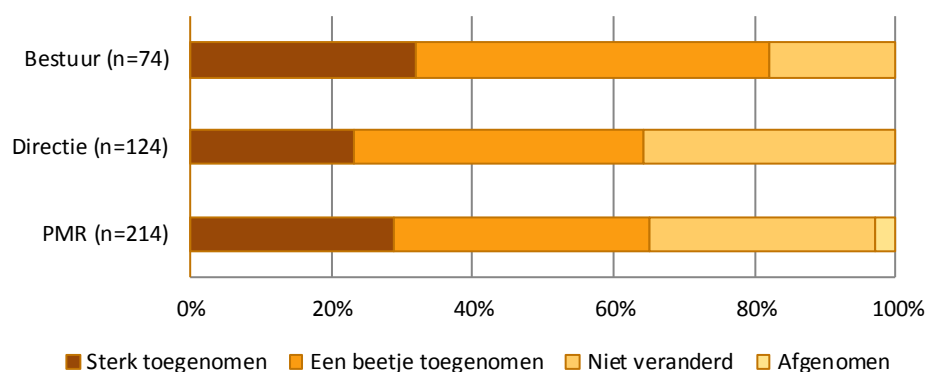


Doelen en maatregelen tegen interne regeldruk

Een derde van de bestuursleden zegt dat hun bestuur doelen heeft geformuleerd en maatregelen heeft genomen om de regeldruk binnen het bestuur terug te dringen (zie figuur 3.11).

Op schoolniveau zeggen directieleden vaker dan PMR-leden dat er doelen zijn geformuleerd en/of maatregelen zijn genomen om de interne regeldruk terug te dringen. Ook als we de analyse beperken tot de scholen waarvan zowel directieleden als PMR-leden hebben gerepsondeerd, is dat verschil er.

Figuur 3.11 Heeft het bestuur/de school doelen gesteld en maatregelen genomen ten aanzien van de interne regeldruk?

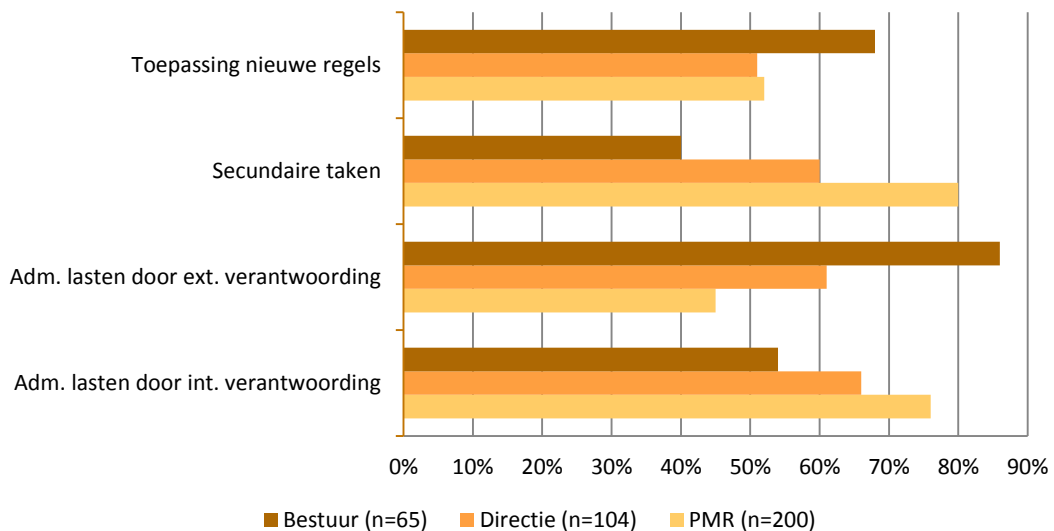


We vinden op bestuursniveau geen verband tussen het al dan niet stellen van doelen en/of het nemen van maatregelen en de frequentie waarin regeldruk is besproken tijdens bestuursvergaderingen en GMR-vergaderingen. Op schoolniveau vinden we alleen onder directieleden dat op de scholen die doelen geformuleerd hebben en maatregelen hebben genomen om de interne regeldruk terug te dringen de interne regeldruk vaker onderwerp van gesprek is geweest bij teamvergaderingen en MR-vergaderingen dan op scholen die geen beleid hebben ten aanzien van interne regeldruk. Dat verband vinden we niet onder de leden van de PMR.

Bestuursleden willen de interne regeldruk vooral verminderen wat betreft de administratieve lasten door externe verantwoording (door meer dan 80% genoemd, zie figuur 3.12). Directieleden noemen het verminderen van administratieve lasten door interne verantwoording het vaakst. Dit doel noemt ruim

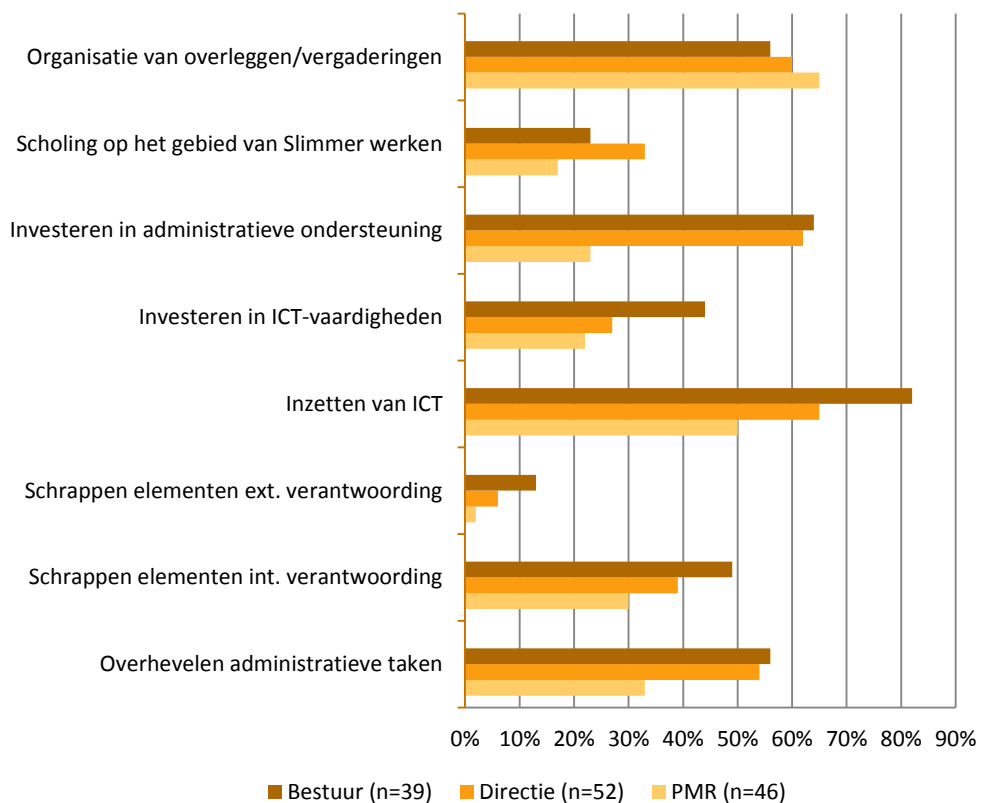
zestig procent van de directieleden. Minstens vijftig procent van de directieleden noemt ook de drie overige doelen. PMR-leden noemen het verminderen van secundaire taken het vaakst.

Figuur 3.12 Doelen bij vermindering van de interne regeldruk



Maatregelen die in elk van de functiecategorieën door ten minste vijftig procent van de respondenten zijn genoemd zijn ‘een andere organisatie van overleggen en vergaderingen’ en ‘het inzetten van ICT’ (zie figuur 3.13). Bestuurs- en directieleden noemen vaker dan PMR-leden ‘het investeren in administratieve ondersteuning’ als manier om de interne regeldruk terug te dringen

Figuur 3.13 Genomen maatregelen ter vermindering van de interne regeldruk

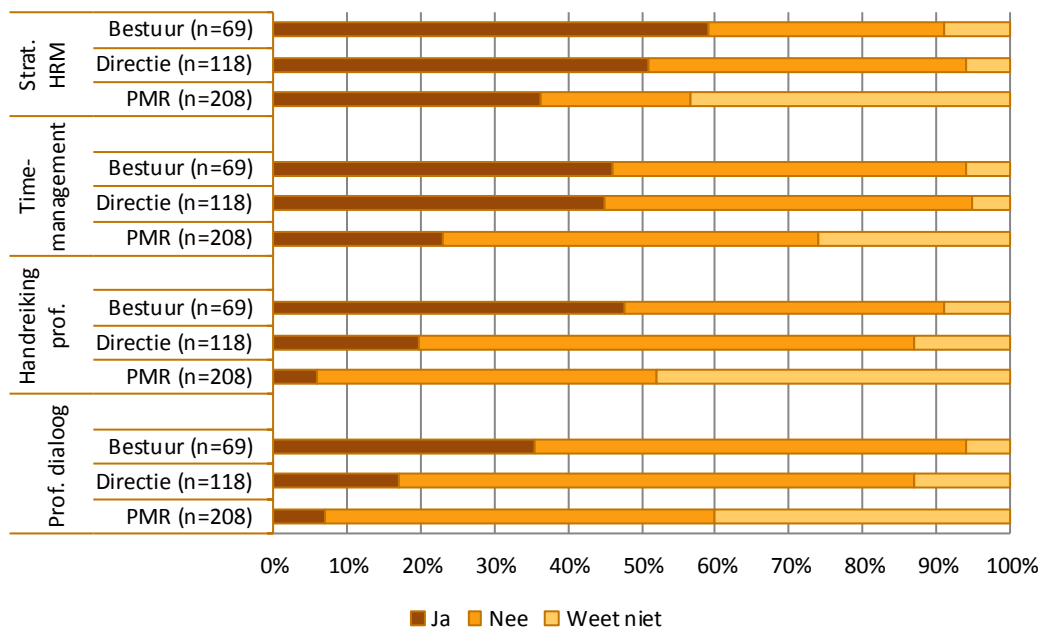


Er zijn in opdracht van de VO-raad verschillende materialen ontwikkeld ter ondersteuning van besturen en scholen bij het terugdringen van de interne regeldruk. Dat zijn:

- de 'Handreiking Strategisch HRM' van de VO-raad;
- cursussen op het gebied van timemanagement;
- de 'Handreiking professionaliseren' van Voion;
- de 'Versterking van de professionele dialoog op school-/teamniveau ter versterking van duurzame inzetbaarheid' van Voion.

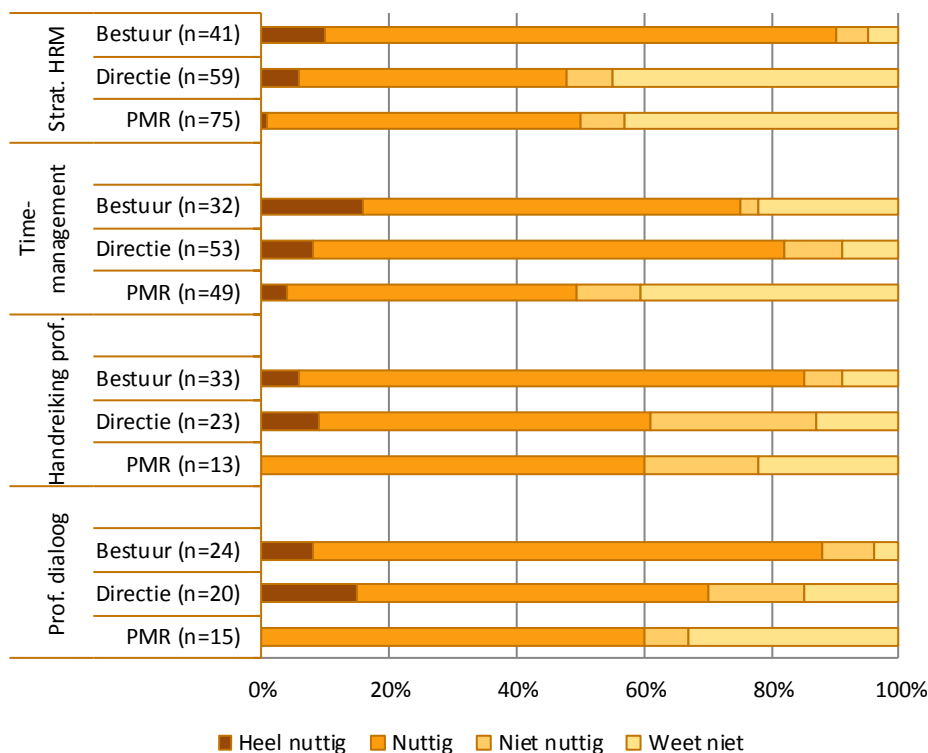
Er is vooral op bestuursniveau gebruikgemaakt van de verschillende ondersteuningsmaterialen, het meest van de Handreiking Strategisch HRM van de VO-raad (zie figuur 3.14). Bijna zestig procent van de bestuursleden heeft hiervan gebruik gemaakt. Deze handreiking wordt ook door directie- en PMR-leden het meest genoemd. Bijna de helft van de bestuurs- en directieleden heeft gebruikgemaakt van cursussen timemanagement. De Handreiking professionaliseren is eveneens door bijna de helft van de bestuurders maar een veel kleiner deel van de directie- en PMR-leden gebruikt. Van de 'Versterking van de professionele dialoog' maakte ruim een derde van de bestuurders gebruik ten opzichte van krap twintig procent van de directieleden en minder dan tien procent van de PMR-leden.

Figuur 3.14 Materialen/opleidingen/cursussen in het kader van terugdringen interne regeldruk



Alle materialen behalve de cursussen timemanagement worden door ten minste tachtig procent van de bestuursleden als (zeer) nuttig bestempeld (zie figuur 3.15). De enige vorm van ondersteuning die door ten minste tachtig procent van de directieleden als (zeer) nuttig wordt beoordeeld, is de cursus timemanagement. PMR-leden zijn het minst positief in hun beoordeling van de verschillende ondersteuningsmaterialen: ten hoogste zestig procent beoordeelt de Handreiking professionaliseren en de Versterking van de professionele dialoog als nuttig.

Figuur 3.15 Beoordeling materialen/opleidingen/cursussen in het kader van terugdringen interne regeldruk



3.5 Illustratie: de Wet modernisering onderwijstijd

Naast de Regeldrukagenda door middel waarvan geprobeerd wordt de regeldruk in het onderwijs terug te dringen, wordt nieuwe wet- en regelgeving van kracht die eveneens van invloed zal zijn op de regeldruk die in het onderwijs wordt ervaren. Een voorbeeld van nieuwe wet- en regelgeving in het voortgezet onderwijs sinds 2014 is de Wet modernisering onderwijstijd die per 1 augustus 2015 van kracht werd. In deze wet wordt de wettelijke urennorm per opleiding in plaats van per leerjaar en leerling vastgelegd. De wet beoogt op die manier maximale ruimte te bieden aan maatwerk voor leerlingen. Per leerjaar moeten leerlingen minimaal 189 dagen onderwijs krijgen. Er is geen landelijke richtlijn die bepaalt wat scholen precies moeten of mogen binnen de nieuwe urennorm. Er is wel een aantal eisen die gesteld worden:

- de school moet de onderwijstijd bewust plannen en verzorgen;
- bekwaam personeel is verantwoordelijk voor de verzorging van de (onderwijs)activiteiten; en
- het moet duidelijk zijn welke activiteiten de school meetelt als onderwijstijd en de MR moet daarmee hebben ingestemd.

De MR moet daarnaast hebben ingestemd met het beleid voor lesuitval en met de dagen waarop de school geen onderwijs verzorgt.

De keuzes van de school voor de onderwijstijd mogen geen negatief effect hebben op de onderwijskwaliteit. Binnen de school houden professionals, ouders en de MR de kwaliteit van het onderwijs en de resultaten in de gaten. Daarnaast kan de IvHO ingrijpen als de kwaliteit onder de maat is.¹⁷

Hieronder presenteren we de antwoorden op de vragen die in de enquête in het vo zijn gesteld zijn over het effect van deze wet op onder meer de regeldruk die ervaren wordt en de regelruimte die erdoor is ontstaan.

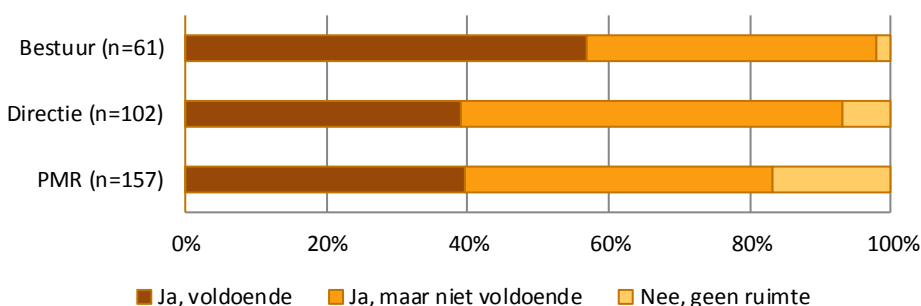
¹⁷ Bron: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/schooltijden-en-onderwijstijd/overzicht-aantal-uren-onderwijstijd/modernisering-normen-onderwijstijd-voortgezet-onderwijs-vo>

Nieuwe wet- en regelgeving die door het kabinet of het parlement wordt voorbereid, wordt vaak via het internet via de website www.internetconsultatie.nl ter consultatie voorgelegd. Reacties kunnen bijdragen aan verbetering van de regelingen.¹⁸ In dit deel van de vragenlijst hebben we eerst een algemene vraag gesteld over de bekendheid van de website en de deelname aan de consultaties.

Bijna de helft van de bestuursleden, negentien procent van de directieleden en tien procent van de PMR-leden is bekend met deze website. Van de bestuursleden heeft achtentwintig procent ooit deelgenomen aan een dergelijke consultatie. Bij de directieleden is dat negen procent en bij de PMR-leden betreft dat één procent.¹⁹

Bijna honderd procent van de bestuursleden, ruim negentig procent van de directieleden en ruim tachtig procent van de PMR-leden ziet dat er door de Wet modernisering onderwijstijd meer ruimte is gekomen voor maatwerk, zoals met de wet beoogd werd (zie figuur 3.16). Die ruimte wordt door zestig procent van de bestuursleden en veertig procent van zowel de directie- als van de PMR-leden als voldoende beoordeeld.

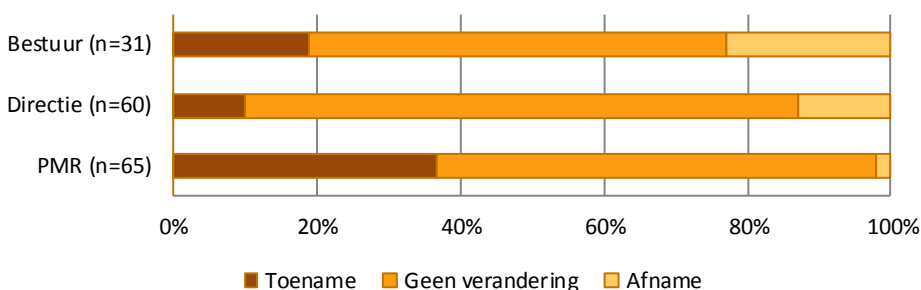
Figuur 3.16 Meer ruimte voor maatwerk door Wet modernisering onderwijstijd?



Volgens bijna veertig procent van de bestuursleden en directieleden wordt in de eigen organisatie daadwerkelijk meer maatwerk geboden door de Wet modernisering onderwijstijd. Volgens ruim twintig procent van de PMR-leden is dat het geval.

PMR-leden van scholen waar meer maatwerk wordt geboden, zien beduidend vaker een toename van de regeldruk als gevolg van de Wet modernisering onderwijstijd dan bestuursleden en directieleden van die scholen (37% ten opzichte respectievelijk 19% en 10%) (zie figuur 3.17).

Figuur 3.17 Verandering in regeldruk door Wet modernisering onderwijstijd?



Volgens degenen die als gevolg van de Wet modernisering onderwijstijd een toename in de regeldruk zien, wordt dat vooral veroorzaakt door het opnieuw inrichten van het onderwijs en doordat het inge-

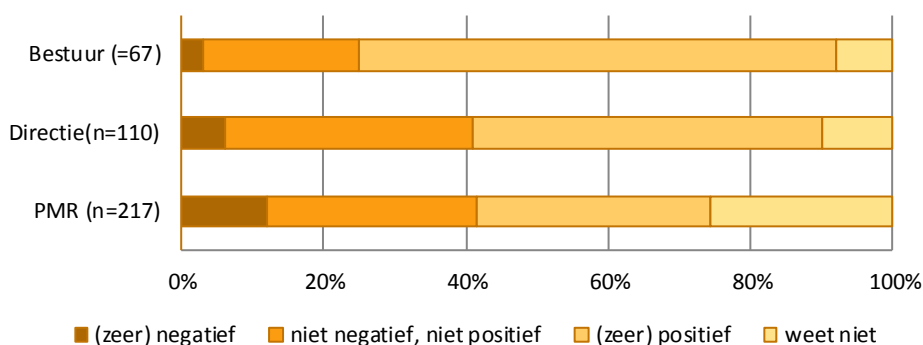
¹⁸ Deze vorm van consultatie bestaat sinds 2009, aanvankelijk in de vorm van een experiment. Ministeries zijn zelf verantwoordelijk voor de internetconsultaties die zij uitzetten. Een internetconsultatie is niet verplicht. Een ministerie kan dit inzetten wanneer zij denkt dat dit de kwaliteit van nieuwe regelgeving ten goede kan komen.

¹⁹ Er bestaat geen verband tussen de grootte van het bestuur en de mate waarin bestuursleden bekend zijn met en gebruik hebben gemaakt van www.internetconsultatie.nl.

wikkelder is geworden om het rooster te maken.²⁰ Degenen die een afname in de regeldruk als gevolg van de Wet modernisering onderwijstijd waarnemen, schrijven die afname vooral toe aan de administratie van het totaal aantal onderwijssuren. De verandering in de regeldruk komt volgens deze respondenten vooral bij de roostermakers, de administratie en bij de schoolleiding terecht.

De Wet modernisering onderwijstijd wordt vooral door bestuurders en in iets mindere mate door directieleden als positief beoordeeld (zie figuur 3.18).²¹ PMR-leden zijn het minst positief over de wet. Er is geen relatie tussen de beoordeling van de Wet modernisering onderwijstijd en de mate waarin een toename van de regeldruk gezien wordt als gevolg van de wet.

Figuur 3.18 Beoordeling van de Wet modernisering onderwijstijd?



3.6 Samenvatting

De Regeldrukagenda van het ministerie van OCW en de partners in het onderwijsveld is bij een beperkt deel van de mensen die in het voortgezet onderwijs werkzaam zijn, goed bekend. Een groter deel heeft wel van de Regeldrukagenda gehoord en is er globaal van op de hoogte. Een ongeveer even groot deel van de bestuurders en directieleden) en de meerderheid van de MR-leden kent (de inhoud van) de Regeldrukagenda niet. Dat geldt voor de Regeldrukagenda in het algemeen en, in mindere mate, voor een aantal concrete maatregelen/actiepunten die in het kader van de Regeldrukagenda zijn genomen/uitgevoerd. De voorlichtingsactiviteiten van de Inspectie van het Onderwijs met name over het toezichtkader zijn wel bij de meeste bestuurders en directieleden bekend en hebben volgens een groot deel van hen enige vermindering van de regeldruk opgeleverd. Voor bestuurs- en directieleden zijn de VO-raad en het ministerie van OCW de belangrijkste informatiekanalen over de Regeldrukagenda. Voor de PMR-leden is dat de vakbond.

De aandacht voor interne regeldruk is toegenomen. Volgens ongeveer zestig procent bestuurs- en directieleden zijn er doelen geformuleerd en/of maatregelen genomen om de interne regeldruk in hun organisatie terug te dringen. PMR-leden zien dat minder vaak. Bij het terugdringen van de interne regeldruk heeft ruim de helft van de besturen en scholen gebruikgemaakt van een of meer materialen die ter ondersteuning daarvan zijn ontwikkeld. Vooral bestuursleden maar ook directieleden en PMR-leden beoordelen deze materialen overwegend als nuttig.

Ondanks alle aandacht is de regeldruk sinds 2014 volgens ten minste zo'n 80 procent van de bestuurs-, directie- en PMR-leden in het po een beetje of sterk toegenomen. Dat geldt voor elk van de vier aspecten van regeldruk die in dit onderzoek onderscheiden worden: administratieve lasten door interne verantwoording, administratieve lasten door externe verantwoording, het aantal en de frequentie van secundaire taken en het aantal nieuwe regels dat van invloed is op het werk.

²⁰ Door het kleine aantal respondenten dat deze vraag heeft beantwoord, is hierbij geen onderscheid meer gemaakt naar functie-categorieën.

²¹ In deze figuur zijn de antwoorden op de vraag: 'Hoe positief of negatief bent u over de wet Modernisering onderwijstijd?' verwerkt.



REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

Regeldruk en de Regeldrukagenda in het mbo

4

4 Regeldruk en de Regeldrukagenda in het mbo

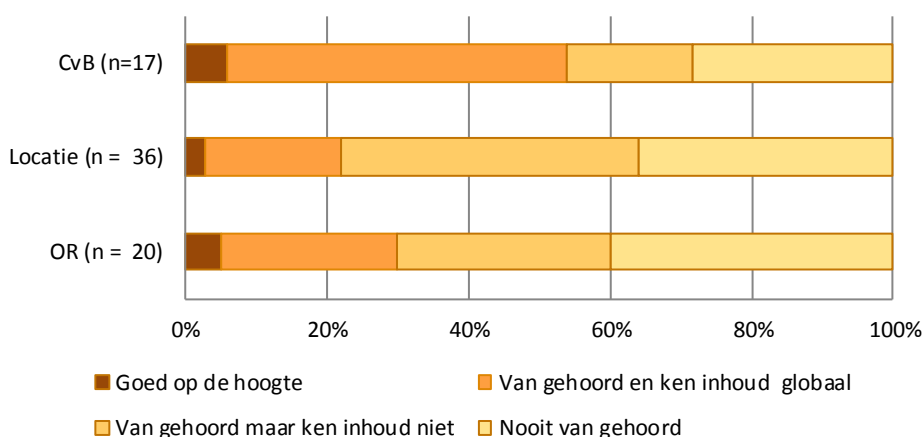
4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk presenteren we de resultaten van de enquête die in het middelbaar beroepsonderwijs is uitgezet onder leden van het College van Bestuur (CvB), locatiedirecteuren en leden van de van de ondernemingsraad (OR). In paragraaf 4.2 betreft dat de antwoorden op de vragen die betrekking hebben op de bekendheid van de Regeldrukagenda en een aantal concrete acties daaruit. In paragraaf 4.3 staan de beoordeling van de regeldruk en van de ontwikkeling van regeldruk centraal. In paragraaf 4.4 beschrijven we de aandacht voor regeldruk op instellingsniveau en op locatieniveau. In paragraaf 4.5 nemen we de gevolgen voor de ervaren regeldruk van de nieuwe urennorm uit de Wet doelmatige leerwegen onder de loep. Het hoofdstuk wordt afgesloten met conclusies.

4.2 Bekendheid met de Regeldrukagenda

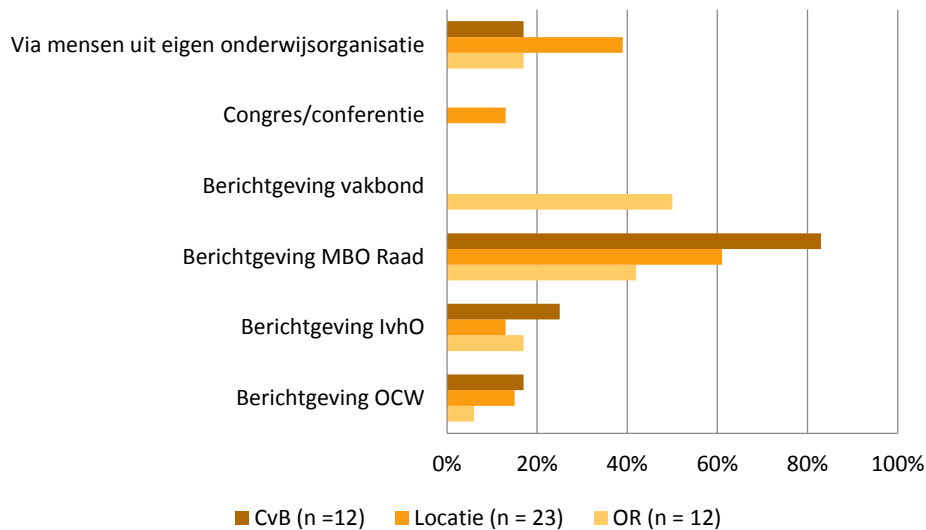
De Regeldrukagenda MBO is het bekendst onder CvB-leden en leden van de OR, en het minst bekend onder locatieleiders (zie figuur 4.1). Van de responderende CvB- en OR-leden zegt respectievelijk zes en vijf procent goed van de Regeldrukagenda op de hoogte te zijn en weet respectievelijk de helft en een kwart globaal wat de Regeldrukagenda inhoudt. Van de locatieleiders zegt drie procent goed op de hoogte te zijn van de Regeldrukagenda, en heeft een vijfde een globaal idee van de inhoud van de agenda. Van de CvB-leden heeft bijna een derde nog nooit van de Regeldrukagenda gehoord. Dat geldt ook voor een kwart van de locatieleiders en ruim een derde van de OR-leden.

Figuur 4.1 Bekendheid met de Regeldrukagenda MBO



De MBO Raad wordt door CvB-leden en locatieleiders het meest genoemd als informatiekanal over de Regeldrukagenda (zie figuur 4.2). De MBO Raad wordt ook door de OR-leden vaak genoemd als informatiebron voor de Regeldrukagenda, maar 'de vakbond' vormt voor een nog groter deel van de OR-leden een bron van informatie over de Regeldrukagenda.

Figuur 4.2 Informatiekanalen Regeldrukagenda



Concrete maatregelen

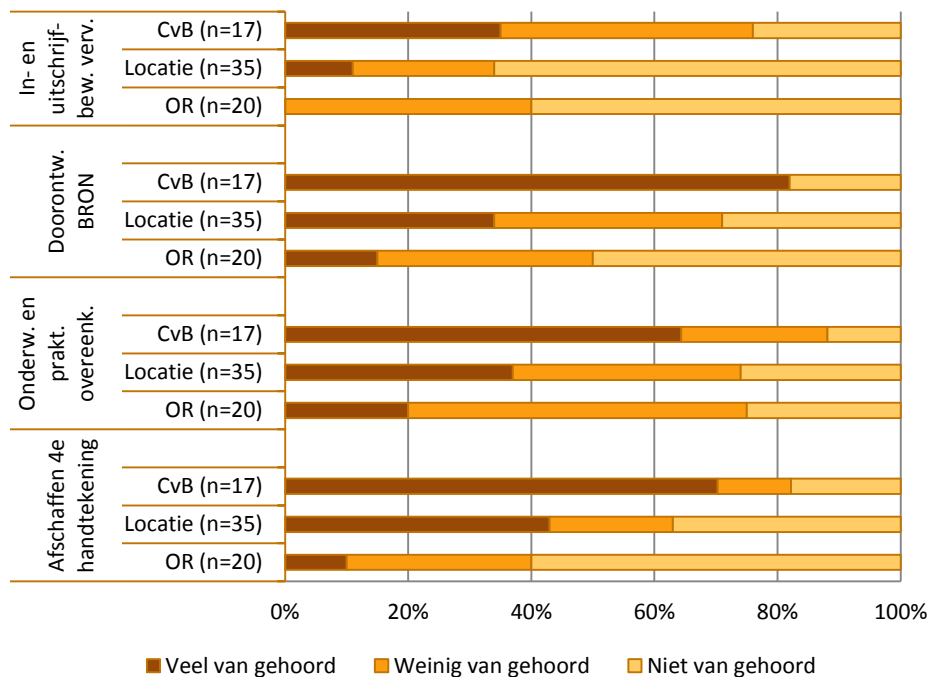
Voor vier concrete maatregelen uit de Regeldrukagenda MBO hebben we CvB-leden, locatieleiders en OR-leden gevraagd of zij daarover hebben gehoord. De betreffende maatregelen zijn:

- de verplichting tot het geven van papieren in- en uitschrijfbewijzen die vervalt;
- de doorontwikkeling van BRON;
- de digitale ondertekening van de onderwijs- en praktijkovereenkomst;
- het afschaffen of anders organiseren van de vierde handtekening.²²

De vier maatregelen zijn het meest bekend onder CvB-leden en het minst bekend onder OR-leden (zie figuur 4.3). De meest bekende maatregelen onder CvB-leden zijn de ‘doorontwikkeling van BRON’ en de digitale ondertekening van de onderwijs- en praktijkovereenkomst’. Onder de locatieleiders werden ‘het afschaffen of anders organiseren van de vierde handtekening’ en ‘de digitale ondertekening’ het vaakst genoemd. De maatregel waarover de OR-leden veel hebben gehoord is de ‘digitale ondertekening van de onderwijs- en praktijkovereenkomst’.

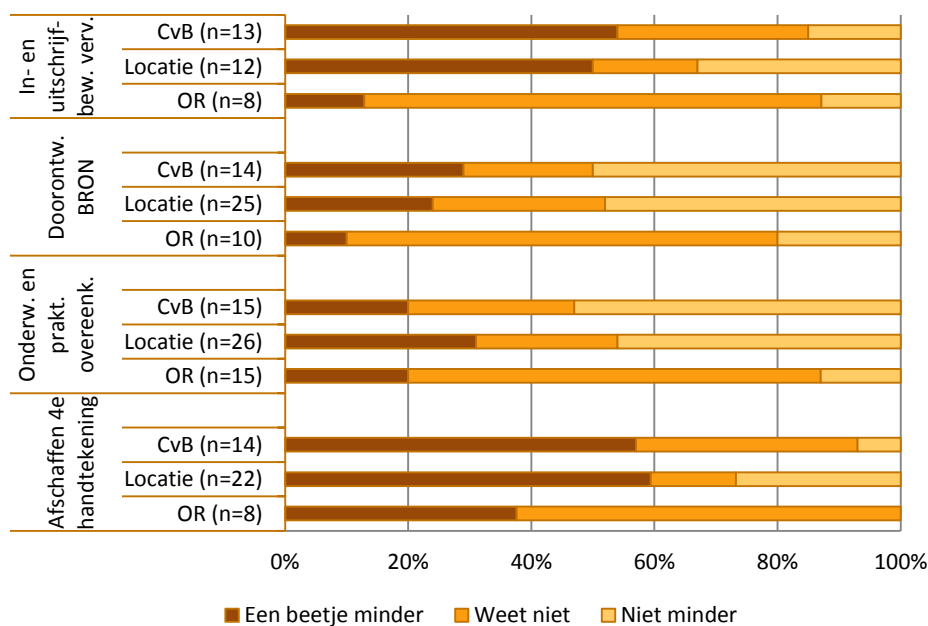
²² De Regeldrukagenda MBO omvat meer dan deze actiepunten. Om de belasting voor de respondenten te beperken, is in overleg met het ministerie van OCW een selectie van actiepunten gemaakt.

Figuur 4.3 Bekendheid met concrete maatregelen uit de Regeldrukagenda MBO



CvB-leden en locatieleiders zeggen vaker dan OR-leden dat de vier maatregelen een beetje minder regeldruk tot gevolg hadden (zie figuur 4.4). OR-leden zeggen vaker dan CvB-leden en locatieleiders niet te weten of de maatregelen tot een verandering in regeldruk hebben geleid. De twee maatregelen die door CvB-leden en locatieleiders het vaakst genoemd zijn als maatregelen die tot een beetje minder regeldruk hebben geleid, zijn ‘de vervallen verplichting tot geven van papieren in- en uitschrijfbewijzen’ en ‘het afschaffen of anders organiseren van de vierde handtekening’.

Figuur 4.4 Effect van concrete maatregelen op de ervaren regeldruk in het mbo

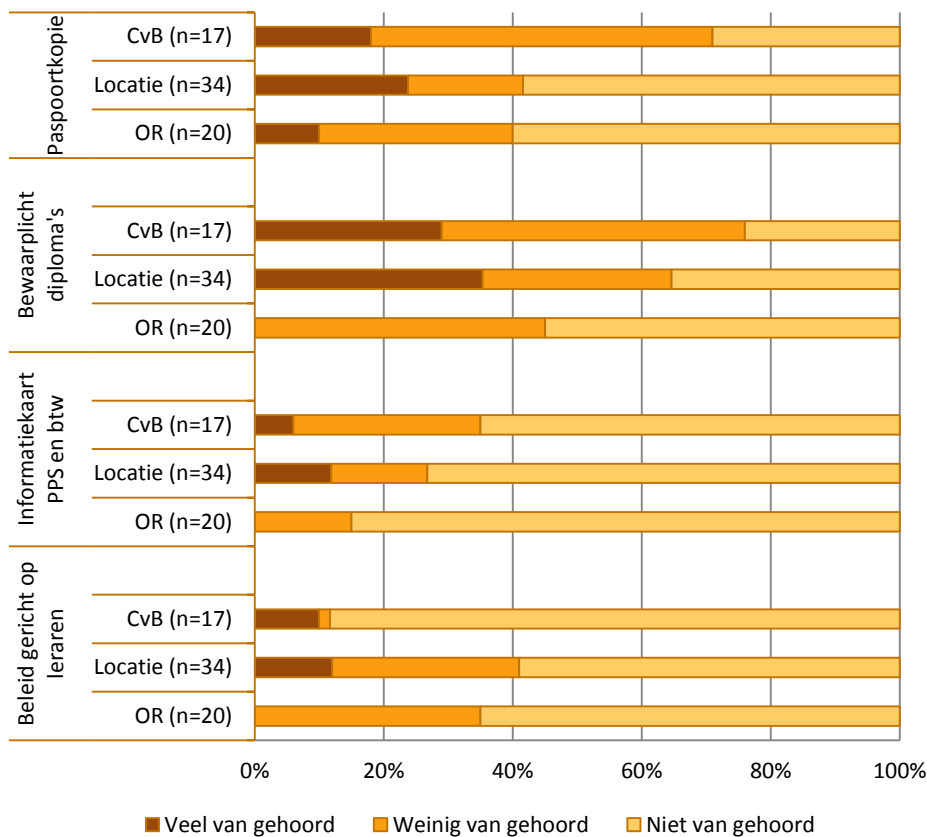


De Regeldrukagenda MBO omvat naast bovengenoemde acties een aantal voorlichtingsactiviteiten. Voor verschillende van deze voorlichtingsactiviteiten is in dit onderzoek geïnventariseerd of de respondenten daarvan gehoord hebben en zo ja, of de betreffende activiteiten tot verduidelijking hebben geleid. Het betreft:

- voorlichting over het bewaren van een paspoortkopie in het deelnemersdossier;
- voorlichting over de bewaarplicht van diploma's;
- de informatiekaart publiek-private samenwerking en btw;
- betere communicatie over beleid gericht op leraren door de Inspectie van het Onderwijs.

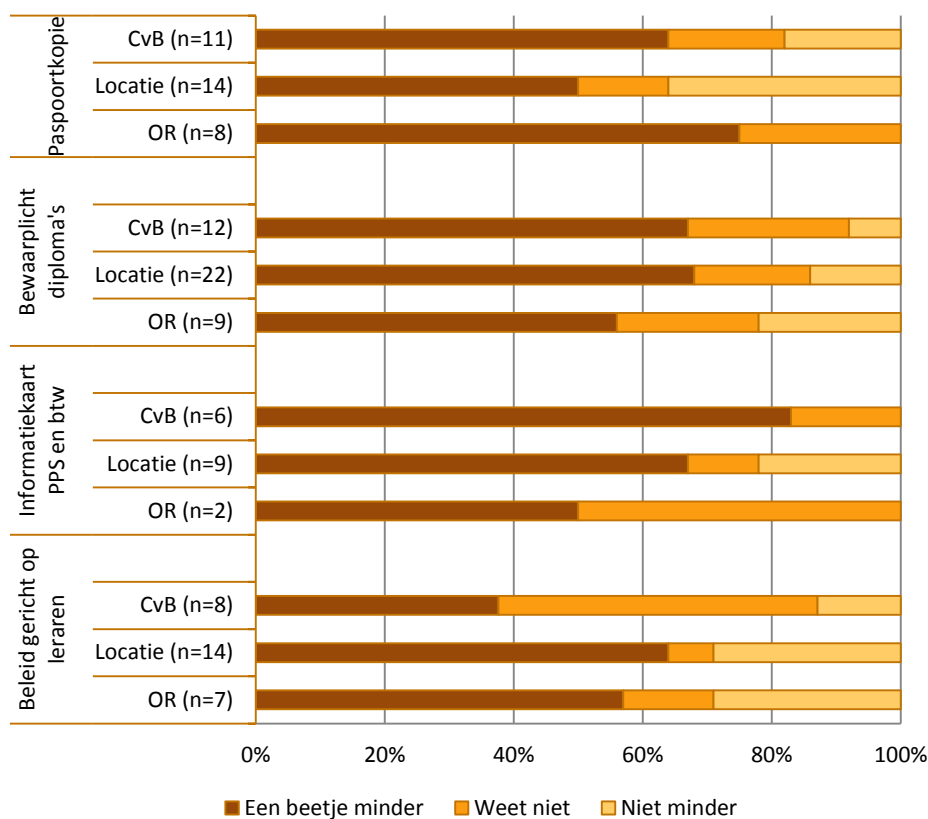
Uit figuur 4.5 is de bekendheid van de respondenten in het MBO met de verschillende voorlichtingsactiviteiten af te lezen. De bekendheid van de verschillende voorlichtingsacties blijkt met name onder OR-leden gering. Alleen van de 'voorlichting over het bewaren van een paspoortkopie in het deelnemersdossier' heeft een deel van hen (10%) veel gehoord. Over de andere activiteiten hebben zij weinig of niet gehoord. Onder zowel CvB-leden als locatiedirecteuren geniet de voorlichting over de bewaarplicht van diploma's het meeste bekendheid. Circa een derde van de locatiedirecteuren en van de CvB-leden heeft hierover veel gehoord. Over de informatiekaart publiek-private samenwerking en btw, hebben zij het minst gehoord.

Figuur 4.5 Mate van bekendheid met voorlichtingsacties in het mbo



Alle voorlichtingsacties van de IvHO hebben volgens ongeveer de helft tot ruim de helft van de CvB-leden, locatiedirecteuren en OR-leden voor een beetje minder regeldruk gezorgd. Alleen bij de 'communicatie over beleid gericht op leraren' weet de helft van de CvB-leden niet of er een effect is geweest.

Figuur 4.6 Effect op regeldruk van voorlichtingsacties in het mbo



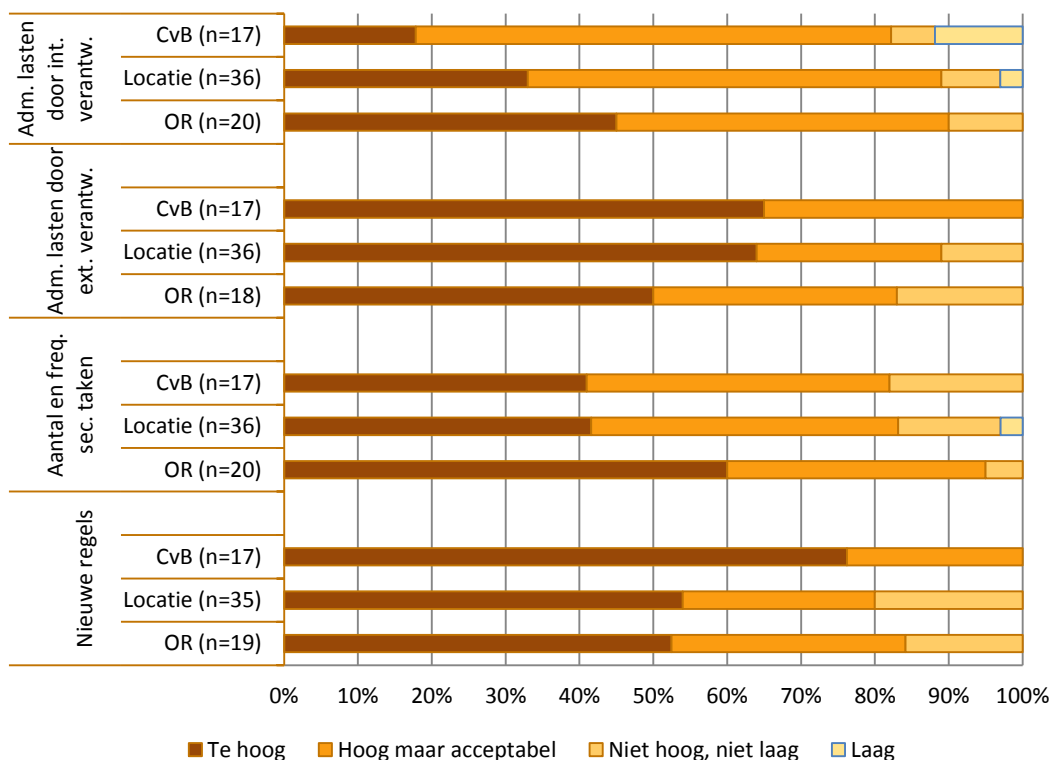
4.3 De beoordeling van regeldruk en van de ontwikkeling van regeldruk

In figuur 4.7 wordt weergegeven in hoeverre de respondenten in het mbo regeldruk ervaren ten aanzien van vier aspecten van regeldruk:

- administratieve lasten door interne verantwoording;
- administratieve lasten door externe verantwoording;
- het aantal en de frequentie van secundaire taken;
- het aantal regels en nieuwe regels die van invloed zijn op het werk.

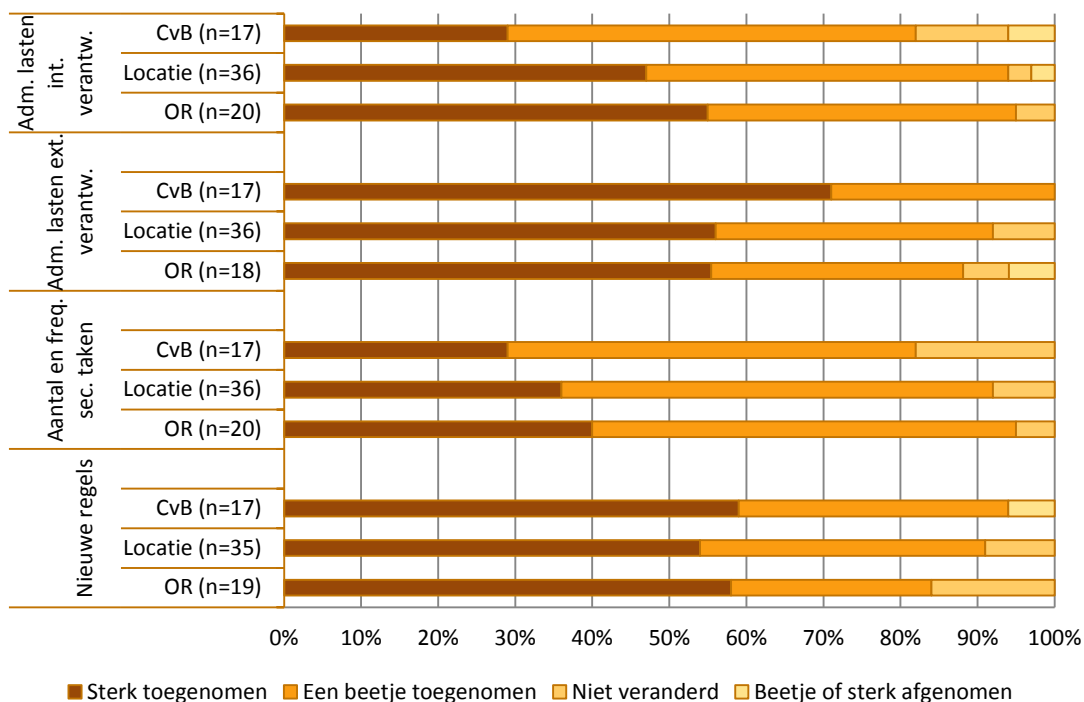
CvB-leden en locatiedirecteuren ervaren vooral een te hoge regeldruk als gevolg van nieuwe regels (respectievelijk driekwart en ruim de helft) en door externe verantwoording (bijna twee derde). Door OR-leden wordt 'het aantal en de frequentie van secundaire taken' het vaakst genoemd als element waarop de regeldruk te hoog is (ruim de helft). Ook op de andere aspecten geeft steeds ongeveer de helft van de OR-leden aan dat de regeldruk te hoog is.

Figuur 4.7 Beoordeling van regeldruk in het mbo op vier aspecten



Het overgrote deel (8 à 9 van de 10) respondenten in de drie functiecategorieën ervaart sinds 2014 een toename (sterk of een beetje) van de regeldruk op de vier aspecten (zie figuur 4.8). De sterkste toename wordt gevoeld door de ‘administratieve lasten voor externe verantwoording’ en door ‘nieuwe regels’. De ontwikkeling van de regeldruk op de vier aspecten wordt vrijwel hetzelfde beoordeeld door de onderscheiden functiecategorieën.

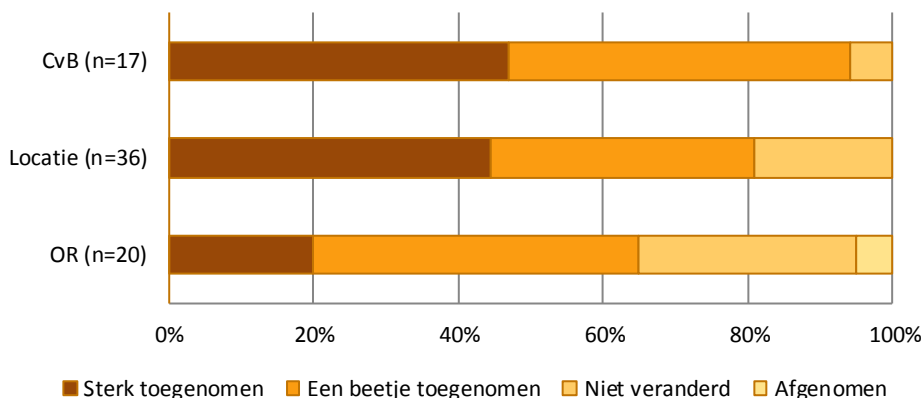
Figuur 4.8 Beoordeling van de ontwikkeling van regeldruk in het mbo sinds 2014 op vier aspecten



4.4 Aandacht voor regeldruk binnen de organisatie

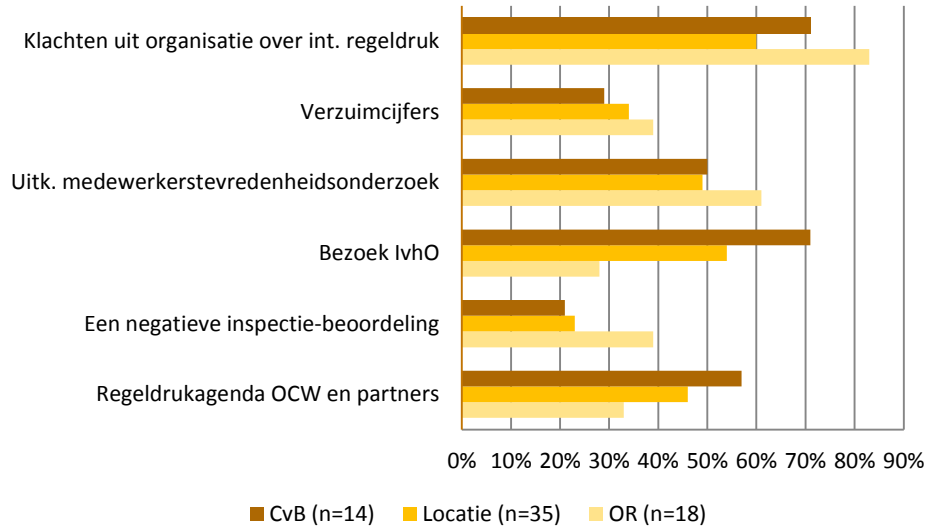
Eén element van de Regeldrukagenda is het wegnemen van interne regeldruk. Volgens bijna alle CvB-leden en meer dan driekwart van de locatieleiders is er een toename van de aandacht voor regeldruk binnen de organisatie (zie figuur 4.9). Volgens ruim veertig procent van de respondenten uit deze functiecategorieën betreft dat zelfs een sterke toename. De OR-leden zeggen wat minder vaak dat de aandacht voor regeldruk is toegenomen: volgens twintig procent van hen is er sprake van een sterke toename van de aandacht voor regeldruk en volgens ruim veertig procent is de aandacht voor regeldruk een beetje toegenomen.

Figuur 4.9 Hoe heeft de aandacht voor regeldruk zich binnen uw organisatie ontwikkeld?



De CvB-leden, de locatieleiders en de OR-leden noemen klachten uit de eigen organisatie het vaakst als aanleiding voor de toegenomen aandacht voor interne regeldruk (zie figuur 4.10). Bezoek van de Inspectie van het Onderwijs wordt door CvB-leden en locatieleiders als tweede belangrijke oorzaak genoemd voor de toegenomen aandacht voor regeldruk. Bij OR-leden komen de uitkomsten van medewerkerstevredenheidsonderzoek op de tweede plaats.

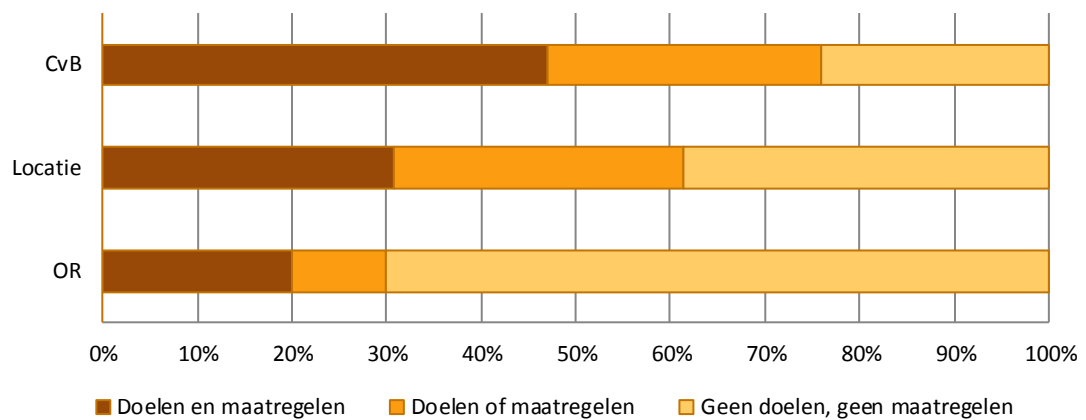
Figuur 4.10 Aanleiding voor aandacht voor Interne regeldruk



Doelen en maatregelen tegen interne regeldruk

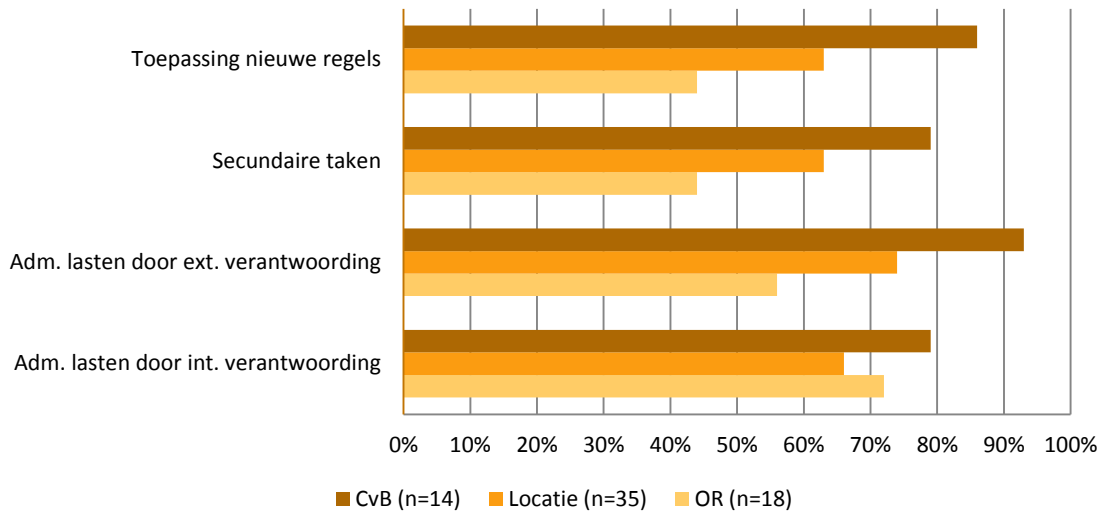
Bijna de helft van de CvB-leden zegt dat hun bestuur doelen heeft geformuleerd en maatregelen heeft genomen om de interne regeldruk terug te dringen (zie figuur 4.11). OR-leden zeggen veel minder vaak dat er op dat terrein doelen zijn geformuleerd en maatregelen zijn genomen. Volgens ongeveer een derde van de locatieleiders zijn er op hun locatie doelen geformuleerd en maatregelen genomen tegen de interne regeldruk.

Figuur 4.11 Heeft het bestuur/de locatie doelen gesteld en maatregelen genomen ten aanzien van de interne regeldruk



Het meest genoemde doel door CvB-leden en locatieleiders is het terugdringen van de administratieve lasten door externe verantwoording. OR-leden noemen het terugdringen van de administratieve lasten door interne verantwoording het vaakst als doel bij het verminderen van de interne regeldruk.

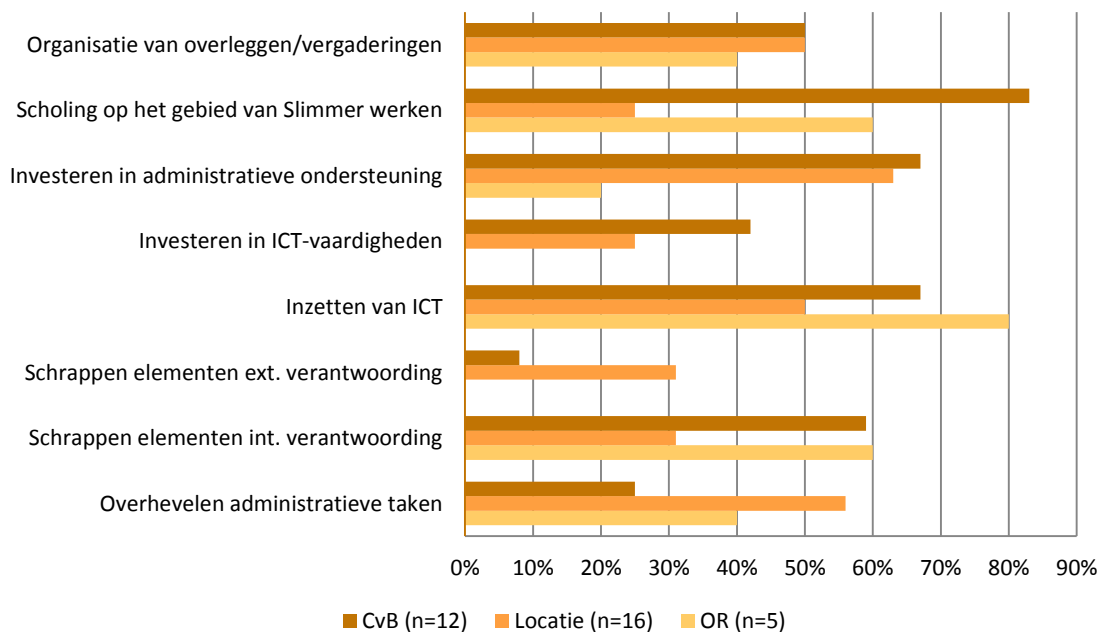
Figuur 4.12 Doelen bij vermindering van de Interne regeldruk



De meest genoemde maatregelen ter vermindering van de interne regeldruk zijn:

- scholing op het gebied van Slimmer werken (CvB-leden en OR-leden);
- het inzetten van ICT (CvB-leden en OR-leden en locatieleiders);
- investeren in administratieve ondersteuning (CvB-leden en OR-leden);
- het schrappen van elementen van administratieve ondersteuning (CvB-leden en locatieleiders).

Figuur 4.13 Genomen maatregelen ter vermindering van de Interne regeldruk



4.5 Illustratie: de nieuwe urennorm in de Wet doelmatige leerwegen

Naast de Regeldrukagenda door middel waarvan geprobeerd wordt de regeldruk in het onderwijs terug te dringen, wordt nieuwe wet- en regelgeving van kracht die eveneens van invloed kan zijn op de regeldruk die in het onderwijs wordt ervaren. Een voorbeeld van nieuwe wet- en regelgeving in het mbo sinds 2014 is de Wet doelmatige leerwegen. Deze wet heeft tot doel om:

- studenten sneller een diploma te kunnen laten halen door een verkorting en intensivering van opleidingen, waarbij de diplomaeisen onveranderd blijven;
- doorlopende leerlijnen te verkorten (bijvoorbeeld vmbo-mbo-hbo) en leerroutes in de beroepskolom aantrekkelijker te maken voor studenten;
- instellingen en studenten beter te laten presteren, de uitval te verminderen en het beroepsonderwijs als geheel aantrekkelijker te maken;
- de kwalificatiedossiers, waarin beschreven staat aan welke eisen een beginnend beroepsbeoefenaar moet voldoen, het uitgangspunt van de opleidingen te laten vormen.

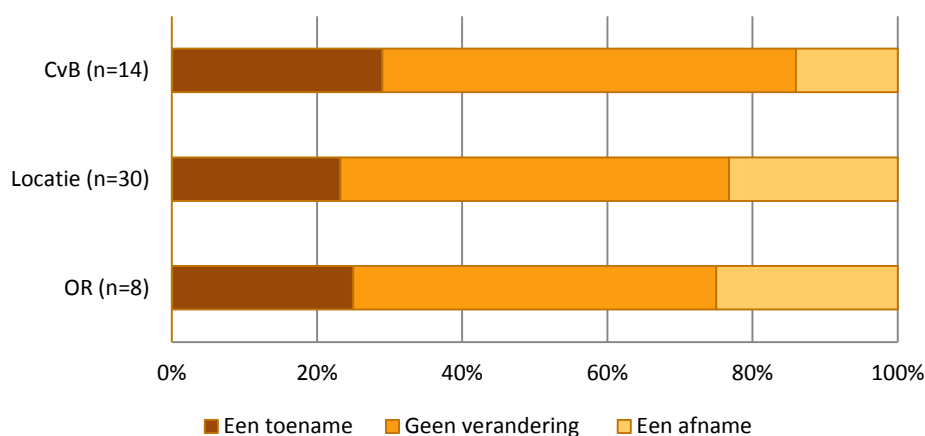
Om deze doelen te realiseren, worden verschillende maatregelen genomen. In dit onderzoek zoomen we in op een van die maatregelen, namelijk de nieuwe urennorm: het eerste jaar van de mbo-opleidingen moet zevenhonderd begeleide onderwijsuren omvatten (in Entree-opleidingen 600) en in de navolgende jaren gemiddeld 550 begeleide onderwijsuren.²³

Hieronder presenteren we de antwoorden op de vragen die in de enquête in het mbo gesteld zijn over het effect van de nieuwe urennorm op de ervaren regelruimte en regeldruk.

Nieuwe wet- en regelgeving die door het kabinet of het parlement wordt voorbereid, wordt vaak via het internet via de website www.internetconsultatie.nl ter consultatie voorgelegd. Reacties kunnen bijdragen aan verbetering van de regelingen.²⁴ In dit deel van de vragenlijst hebben we eerst een algemene vraag gesteld over de bekendheid van de website en de deelname aan de consultaties. 62 procent van de bestuursleden, 18 procent van de locatieleiders en 10 procent van de OR-leden is bekend met deze website. Van de bestuursleden heeft 44 procent ooit deelgenomen aan een dergelijke consultatie. Bij de locatieleiders is dat 6 procent. Geen van de OR-leden heeft ooit aan een consultatieronde deelgenomen.

Ongeveer een kwart van de CvB-leden, de locatieleiders en de OR-leden ziet een toename van de eigen regelruimte als gevolg van de nieuwe urennorm. Het grootste deel van de respondenten in de verschillende functiecategorieën ziet echter geen verandering in de regelruimte (zie figuur 4.14).

Figuur 4.14 Meer ruimte voor maatwerk door nieuwe urennorm?

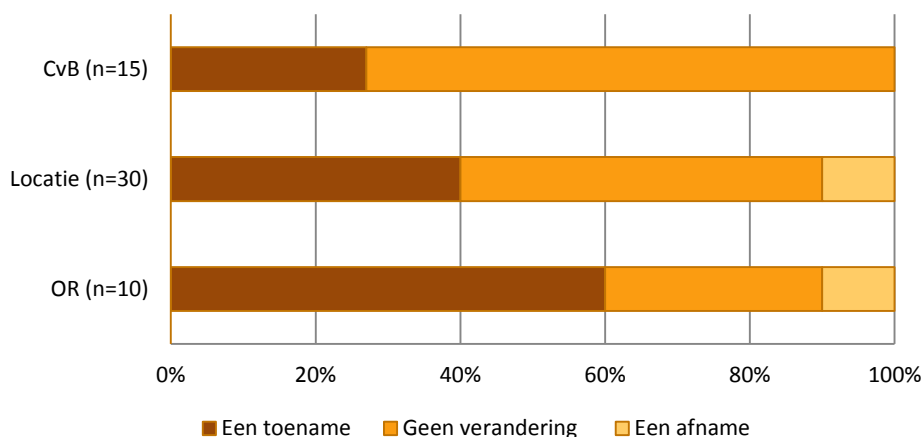


²³ Bron: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-33187-3.html>

²⁴ Deze vorm van consultatie bestaat sinds 2009, aanvankelijk in de vorm van een experiment. Ministeries zijn zelf verantwoordelijk voor de internetconsultaties die zij uitzetten. Een internetconsultatie is niet verplicht. Een ministerie kan dit inzetten wanneer zij denkt dat dit de kwaliteit van nieuwe regelgeving ten goede kan komen.

Met name de bestuursleden zien ook geen verandering in de regeldruk als gevolg van de nieuwe uren-normen. Locatieleiders en zeker OR-leden zien vaker een toename van de regeldruk (zie figuur 4.15).

Figuur 4.15 Verandering in regeldruk door nieuwe urennorm?

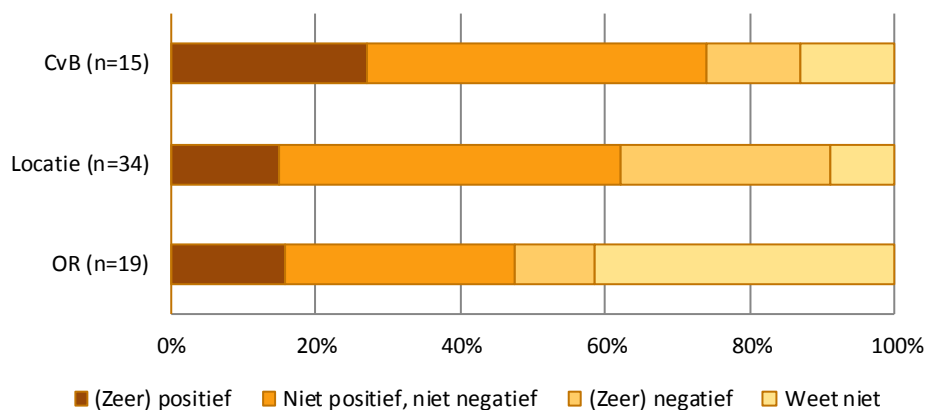


Volgens degenen die een toename in regeldruk door de nieuwe urennorm zien, wordt dat vooral veroorzaakt door de administratie die nodig is om het aantal uren te verantwoorden, door het opnieuw inrichten van het onderwijs en door de extra verantwoording richting de IvHO.²⁵ De toegenomen regeldruk komt volgens deze respondenten vooral bij de roostermakers, de onderwijsmanagers en bij een deel van de docenten terecht.

De respondenten die een afname van de regeldruk zien, geven geen duidelijke oorzaken aan. Wel wordt de afname volgens hen vooral ervaren door onderwijsmanagers.

Bijna de helft van de CvB-leden en van de locatieleiders zijn noch positief noch negatief over de nieuwe urennormen. Van de CvB-leden is een groter deel positief dan negatief over de nieuwe urennorm. Bij de locatieleiders is juist een groter deel negatief dan positief. Een groot deel van de OR-leden kan geen positief of negatief oordeel geven.

Figuur 4.16 Beoordeling van de nieuwe urennorm



²⁵ Door het kleine aantal respondenten dat deze vraag heeft beantwoord, is hierbij geen onderscheid meer gemaakt naar functie-categorieën.

4.6 Samenvatting

De Regeldrukagenda van het ministerie van OCW en de partners in het onderwijsveld is bij een beperkt deel van de mensen die in het mbo werkzaam zijn, goed bekend. Een groter deel heeft wel van de Regeldrukagenda gehoord en is er globaal van op de hoogte. Een ongeveer even groot deel van de bestuurders) en de meerderheid van de locatieleiders en OR-leden kent (de inhoud van) de Regeldrukagenda niet. Een aantal concrete maatregelen en actiepunten die in het kader van de Regeldrukagenda zijn genomen/uitgevoerd, blijkt echter vooral onder CvB-leden goed bekend. Dat geldt weer veel minder voor verschillende voorlichtingsacties die in het kader van de Regeldrukagenda hebben plaatsgehad. De concrete maatregelen en voorlichtingsacties hebben volgens veel van degenen die daarmee bekend zijn tot een beetje minder regeldruk geleid.

De aandacht voor regeldruk is sinds 2014 bij het overgrote deel van de locaties en besturen toegenomen. Die ontwikkeling heeft er binnen de instellingen niet altijd toe geleid dat er doelen zijn geformuleerd of maatregelen zijn genomen om de interne regeldruk terug te dringen.

Ten minste vijftig procent van de CvB-leden de locatieleiders en de OR-leden is van mening dat de regeldruk sterk is toegenomen door nieuwe regels en als gevolg van de externe verantwoording die moet worden afgelegd.



Concluderend

5

5 Concluderend

In zowel het primair onderwijs, het voortgezet onderwijs als het middelbaar beroepsonderwijs is het grootste deel van de bestuursleden, de directieleden/locatieleiders en de PMR-/OR-leden van mening dat de regeldruk sinds 2014 is toegenomen. Dit terwijl in de eindevaluatie van het Programma ‘Goed geregeld: een verantwoorde vermindering van regeldruk 2012-2017’ werd geconstateerd dat dit programma in het onderwijs tot een sterke daling van de administratieve lasten heeft geleid. In de betreffende eindevaluatie zijn administratieve lasten geobjectiveerd in termen van geld. Daarmee bestaat een grote discrepantie tussen de geobjectiveerde regeldruk en de ervaren regeldruk.

Dat de ervaren regeldruk sinds 2014 zo is toegenomen, zou geïnterpreteerd kunnen worden als een bewijs van het mislukken van de Regeldrukagenda. De beperkte bekendheid van zowel de Regeldrukagenda als zodanig als van concrete maatregelen uit de Regeldrukagenda lijkt dat te staven. In het po en vo zijn de verschillende voorlichtingsacties van de Inspectie van het Onderwijs in het kader van de Regeldrukagenda met name onder bestuurs- en directieleden echter wel redelijk bekend en worden deze positief beoordeeld: zij hebben tot een beetje minder regeldruk geleid.

Ondanks de beperkte bekendheid van de Regeldrukagenda heeft een van de elementen daaruit, namelijk het bevorderen van de aandacht voor interne regeldruk en het terugdringen daarvan, veel aandacht gekregen. In zowel het po, het vo als het mbo is er veel meer aandacht gekomen voor regeldruk en in het po en vo heeft een groot deel van de onderwijsinstellingen maatregelen genomen om de interne regeldruk (de ervaren regeldruk als gevolg van eigen regels en procedures van een onderwijsorganisatie) terug te dringen. De regeldrukagenda wordt door een substantieel deel van de respondenten (variërend van 25% tot 60% per functiecategorie) genoemd als een van de aanleidingen voor die aandacht. Ondanks het feit dat de meeste respondenten aangeven slechts globaal van de Regeldrukagenda en een aantal concrete acties daaruit op de hoogte te zijn, noemen zij de Regeldrukagenda wel degelijk als een van de aanleidingen voor het aanpakken van interne regeldruk.

De vraag is hoe de geobjectiveerde regeldruk en de ervaren regeldruk zo uit elkaar kunnen lopen, en of er bij het ontwikkelen van nieuwe regelgeving niet alleen gekeken zou moeten worden naar geobjectiveerde regeldruk, maar ook naar de ervaren regeldruk. Een proefschrift over de beleving van deregulering bij ondernemers²⁶ liet zien dat drie factoren een rol spelen in de ervaren regeldruk, te weten kosten, werkbaarheid en gepercipieerd nut. In het primair onderwijs lijkt zich met betrekking tot de wet sociale veiligheid iets soortgelijks voor te doen. PMR-leden zijn vaker van mening dat de veiligheid voor leerlingen als gevolg van die wet is toegenomen, en ervaren veel minder een toename van regeldruk dan besturen die in veel beperktere mate van mening zijn dat de veiligheid van leerlingen is toegenomen. Ook hier lijkt sprake van het gepercipieerd nut van regelgeving met de ervaren regeldruk. Bij recente wetgeving in het vo en het mbo vinden we een dergelijk verband niet. Dat zou echter samen kunnen hangen met de aard van de regelgeving die in het vo en mbo is meegenomen (het gaat om wetten die scholen veel ruimte bieden om hun onderwijs op bepaalde punten anders in te richten) en dat minder expliciet is gevraagd naar het nut dat de respondenten van de betreffende regelgeving zagen.²⁷

In de voorbereiding van nieuwe wetgeving wordt veel aandacht besteed aan regeldruk in de vorm van de beperking van administratieve lasten. Er zou bij de voorbereiding van nieuwe wetgeving ook meer aandacht besteed kunnen worden aan het gepercipieerde nut daarvan en naar de werkbaarheid. Overigens worden het veld en burgers in hun algemeenheid betrokken bij nieuwe wetgeving via de website www.internetconsultatie.nl. Iedereen heeft de mogelijkheid om op die website bezwaren tegen voorgenomen nieuwe wetgeving, bijvoorbeeld op het punt van werkbaarheid of gepercipieerd nut, kenbaar te maken. In het onderwijs blijkt die mogelijkheid onder PMR-/OR-leden in de verschillende sectoren echter nauwelijks bekend. In het mbo en vo geniet de website onder bestuurders en in mindere mate schooldirecteuren wel veel bekendheid en zegt een substantieel deel van de bestuurders van die mogelijkheid gebruik te hebben gemaakt. Naast internetconsultaties zou overwogen kunnen worden om op

²⁶ Vergeer, E.J.M. (2017). *Regeldruk vanuit een ander perspectief: onderzoek naar de beleving van deregulering bij ondernemers*. Universiteit Leiden academisch proefschrift.

²⁷ In het NRO-onderzoek waarvan dit onderzoek deel uitmaakt, wordt onder meer de relatie tussen ervaren regeldruk en regelruimte verder onderzocht.

systematischer wijze het gepercipieerd nut en de werkbaarheid van voorgenomen wetgeving in kaart te brengen.



Bijlage 1

Responsanalyse

B1

Bijlage 1 Responsanalyse

Po

In het po is voor alle functies een ruim hogere absolute respons gerealiseerd dan vooraf het doel was. De responspercentages variëren van twintig tot 27 procent (zie tabel 1.1).

Tabel B1.1 Respons po

Po	Populatie	Benaderd	Nagestreefd	Gerealiseerd	%
Bestuur	1053	671	100	160	24%
Schoolleiding	6893	1994	300	399	20%
PMR	6893	1994	300	540	27%

We hebben we in het po in de responsanalyse voor schoolleiders en PMR-leden gekeken naar de representativiteit op de volgende schoolkenmerken: schooltype, denominatie, leerlingomvang, mate van stedelijkheid van de vestigingsplaats en regionale spreiding.

- De responderende schoolleiders zijn representatief voor de populatie op vrijwel alle kenmerken. Alleen op regio was er een kleine, maar significante afwijking, waarvoor in de analyses door weging is gecorrigeerd.
- De responderende PMR-leden zijn op vrijwel alle kenmerken eveneens representatief voor de populatie. Zij wijken alleen op leerlingomvang significant af. Ook hiervoor is in de analyse via een weging gecorrigeerd.

Voor de bestuurders hebben we gekeken naar de representativiteit op denominatie, bestuursomvang en regionale spreiding.

- Bij de bestuurders zien we een sterke afwijking van de populatie. Kleine besturen (eenpitters en besturen met 2 of 3 scholen) zijn sterk ondervertegenwoordigd. Dat heeft waarschijnlijk te maken met onze dubbele benadering en met het feit dat de schooldirecteur bij deze kleine besturen een aantal bestuurstaken waarneemt. Binnen deze groep is er waarschijnlijk relatief vaak maar één vragenlijst (door de schoolleider) ingevuld en is de andere vragenlijst niet verder doorgestuurd of ingevuld.
- Als we deze groep in onze responsanalyse buiten beschouwing laten en kijken naar de andere besturen (met meer dan 3 scholen) dan zien we dat die besturen wel representatief zijn op alle achtergrondkenmerken.
- Vanwege de grote, maar verklaarbare verschillen, corrigeren we in onze analyses niet voor deze afwijking. We zouden de antwoorden van de kleine besturen dan een te groot gewicht toe moeten kennen.

Vo

In het vo is eveneens voor alle functies een hogere absolute respons gerealiseerd dan vooraf het doel was. De responspercentages variëren van twintig tot 27 procent (zie tabel B1.2).

Tabel B1.2 Respons vo

Vo	Populatie	Benaderd	Nagestreefd	Gerealiseerd	%
Bestuur	336	331	66	74	22%
Schoolleiding	648	510	120	125	25%
PMR	648	510	120	239	47%

In het vo zijn de zelfstandige scholen voor praktijkonderwijs niet voor het onderzoek benaderd. Het gaat in de responsanalyse dus uitsluitend om het 'reguliere' vo. We hebben voor die groep in de responsanalyse voor schoolleiders en PMR-leden eveneens gekeken naar de representativiteit op de volgende schoolkenmerken: schooltype, denominatie, leerlingomvang, mate van stedelijkheid van de vestigingsplaats en regionale spreiding.

- De responderende schoolleiders in het reguliere vo waren op alle kenmerken representatief voor de populatie.

- De PMR-leden weken significant af van de populatie op denominatie en onderwijssoort (gpl-groep). Voor deze afwijking is met een weegfactor gecorrigeerd in de analyse.

Voor de bestuurders hebben we gekeken naar de representativiteit op denominatie, bestuursomvang en regionale spreiding.

- De responderende besturen in het vo waren op alle kenmerken representatief voor de populatie.

We hebben in onze analyse van de enquêtes van schoolleiders en PMR-leden gecontroleerd of er redenen zijn om aan te nemen dat pro-scholen een ander resultaat zouden kunnen laten zien dan andere scholen. We doen dat door te controleren of scholen met een pro-afdeling of kleinere scholen een ander beeld laten zien. Dat blijkt niet het geval te zijn.

Mbo

In het mbo is de nagestreefde absolute respons net niet gehaald. Toch is ook hier zeker bij bestuurders en OR-leden een relatief hoge respons van 27 en 32 procent gerealiseerd en bij locatiedirecteuren negentien procent (zie tabel B1.3).

Tabel B1.3 Respons mbo

Mbo	Populatie	Benaderd	Nagestreefd	Gerealiseerd	%
Bestuur	68	62	20	17	27%
Locatiedirectie	*	190	38	36	19%
PMR	68	62	20	20	32%

In de responsanalyse hebben we voor alle respondentgroepen gekeken naar de verdeling naar soort instelling, denominatie en regionale spreiding.

- We constateren dat de verdeling in de respons naar soort instelling redelijk overeenkomt met die in de populatie en goed overeen met die naar denominatie en regionale spreiding.
- De vakscholen zijn enigszins ondervertegenwoordigd. Gezien de kleine aantallen heeft een wegingscorrectie hier echter geen zin.



REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

RegioPlan
Jollemanhof 18
1019 GW Amsterdam
T +31(0)20 531 53 15
www.regioplan.nl