

REGELDRIJK IN HET PRIMAIR ONDERWIJS



REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

REGELDRUK IN HET PRIMAIR ONDERWIJS

- eindrapport -

Auteurs:
Kees van Bergen
Marja Paulussen-Hoogeboom
Marga de Weerd
Yannick Bleeker
met medewerking van Hedwig Rossing

Amsterdam, 9 september 2016

Regioplan
Jollemanhof 18
1019 GW Amsterdam
Tel.: +31 (0)20 - 5315315
www.regioplan.nl

Onderzoek, uitgevoerd door Regioplan in opdracht van de Werkgroep Regeldrukagenda en het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

INHOUDSOPGAVE

Managementsamenvatting	I
1 Inleiding	1
1.1 Aanleiding voor het onderzoek.....	1
1.2 Doel en onderzoeksvragen	1
1.3 Werkwijze.....	2
1.4 Leeswijzer	4
2 Resultaten meldpunt	5
2.1 Inleiding.....	5
2.2 Schoolleiders.....	6
2.3 Leerkrachten.....	7
2.4 Ondersteunend personeel.....	8
3 Resultaten verdiepende ronde schoolleiders	11
3.1 Inleiding.....	11
3.2 Thema 1: Beleid en verantwoording	11
3.3 Thema 2: Passend onderwijs/zorgleerlingen	15
3.4 Thema 3: Personeel en personeelsbeleid	19
4 Resultaten verdiepende ronde leerkrachten	25
4.1 Inleiding.....	25
4.2 Thema 1: Registraties rond handelings-/opbrengstgericht werken.....	25
4.3 Thema 2: Passend onderwijs/zorgleerlingen	28
4.4 Thema 3: Registraties rond het volgen van cognitieve ontwikkeling	31
5 Conclusies	37
5.1 Inleiding.....	37
5.2 Problematische registraties (onderzoeksvraag 1)	37
5.3 Herkomst van de registraties (onderzoeksvraag 2).....	38
5.4 Nut van de problematische registraties (onderzoeksvraag 3)	40
5.5 Mogelijke oplossingen (onderzoeksvraag 4).....	41
Bijlagen	43
Bijlage 1 Responsoverzicht meldpunt regeldruk po.....	45
Bijlage 2 Overige thema's en suggesties schoolleiders.....	51
Bijlage 3 Overige thema's en suggesties leerkrachten	55
Bijlage 4 Thema's en suggesties ondersteunend personeel.....	57

MANAGEMENTSAMENVATTING

Inleiding

Het doel van dit onderzoek was het verkrijgen van inzicht in de registratieverplichtingen van schoolleiders, leerkrachten en ondersteunend personeel in het primair onderwijs (po). De resultaten van het onderzoek moeten als input dienen om op scholen en bij besturen en met de betrokken partijen uit de omgeving van de school het gesprek over (vermindering van) regeldruk aan te kunnen gaan.

De onderzoeksvragen vatten we samen in de volgende vier hoofdpunten:

- 1. Welke administratieve handelingen worden door onderwijsprofessionals in het po inefficiënt en/of overbodig gevonden?*
- 2. Wie verplicht schoolleiders en leerkrachten deze administratieve handelingen uit te voeren?*
- 3. Waarom worden deze administratieve handelingen uitgevoerd c.q. welk doel wordt ermee nagestreefd?*
- 4. Welke strategieën of oplossingen worden genoemd teneinde om te gaan met deze registratieverplichtingen?*

De onderzoeksvragen zijn enerzijds beantwoord door het openstellen van een meldpunt voor registratieverplichtingen die in het po als problematisch worden ervaren. Dat meldpunt is bezocht door ruim 3000 onderwijsprofessionals (schoolleiders, leerkrachten en ondersteunend personeel).

Anderzijds is in een verdiepende ronde onderzocht wat de herkomst en het doel is van de drie meest genoemde problematische registratieverplichtingen voor schoolleiders en leerkrachten. In de verdiepende ronde is verder doorgesproken met melders, maar ook met vertegenwoordigers uit de hiërarchische keten die een rol speelden bij de onderzochte registratie.

Problematische registraties

De meldingen van schoolleiders hadden (in volgorde van het aantal meldingen) betrekking op registraties rond:

1. beleid en verantwoording;
2. passend onderwijs;
3. personeel en personeelsbeleid;
4. eisen van de Inspectie;
5. handelings-/opbrengstgericht werken;
6. contacten met ouders;
7. het volgen van de ontwikkeling van leerlingen.

De meldingen van leerkrachten en ondersteunend personeel hadden (in volgorde van het aantal meldingen) betrekking op registraties rond:

1. handelings-/opbrengstgericht werken;
2. passend onderwijs en zorgleerlingen;¹
3. het volgen van de (cognitieve) ontwikkeling/leervorderingen van leerlingen;
4. communicatie met ouders;
5. het volgen van de sociaal-emotionele ontwikkeling van leerlingen;
6. de positie van de leerkracht/ondersteuner als werknemer.

Herkomst van de registraties

Wettelijke kaders en toezicht

De verschillende onderwijswetten stellen de kaders voor registraties die worden bijgehouden, maar ook specifiek overheidsbeleid (in bijvoorbeeld actieplannen en kwaliteitsimpulsen) doet dat.

De Inspectie houdt toezicht op wat wettelijk verplicht is, maar stelt geen eisen aan te gebruiken systemen en formats of aan de omvang van registraties.

Door melders wordt vaak gewezen naar de Inspectie als bron van registratieverplichtingen, ook bij registraties waar feitelijk geen wettelijke verplichting aan ten grondslag ligt en de oorzaak voor de registratie feitelijk in de uitvoeringsketen ligt. De Inspectie onderkent dat dit het beeld is in een deel van het veld. Zij stelt zich op het standpunt dat registraties nooit bedoeld kunnen zijn alleen ter verantwoording aan de Inspectie, maar uiteindelijk instrumenten zijn voor de onderwijsprofessional en altijd ten dienste zouden moeten staan van het onderwijs en de leerlingen. De Inspectie constateert dat die achterliggende boodschap van het doel en het nut niet altijd overkomt. De registratieverplichtingen waar schoolleiders mee te maken hebben, zijn breder dan die voor leerkrachten. Er zijn voor hen naast de onderwijswetten ook andere wetten van toepassing (zoals socialezekerheidswetten of de Arbwet) en sectorale afspraken (zoals de cao po). Naast de Inspectie van het Onderwijs hebben schoolleiders daardoor te maken met een breder scala aan toezichthouders.

Partijen in de uitvoeringsketen

Er zijn in de uitvoeringsketen verschillende partijen die elk hun eigen rol spelen bij de regeldrukveroorzakende registraties. Het gaat daarbij zowel om afspraken over registraties als om afspraken over werkwijzen en te gebruiken formats en systemen. In het onderzoek komen we de volgende partijen en rollen tegen:

- Het schoolbestuur geeft de interne beleidskaders voor het proces op de scholen en voor de registraties die daaruit voortvloeien voor schoolleiders, leerkrachten en ondersteuners. Schoolbesturen geven daarbij soms

¹ Bij leerkrachten waren registraties rondom handelings-/opbrengstgericht werken het belangrijkste (meest genoemde probleem) en registraties rondom passend onderwijs/zorgleerlingen het op een na belangrijkste probleem. Bij het ondersteunend personeel was dit andersom.

expliciete richtlijnen voor werkwijzen en registraties. Bovendien bepalen besturen de praktische kaders van de uitvoering (frequentie en omvang) van beleids- en verantwoordingsregistraties voor schoolleiders.

- Naast de schoolbesturen zelf zijn er de samenwerkingsverbanden waarin zij deelnemen, zoals de samenwerkingsverbanden passend onderwijs en bijvoorbeeld samenwerkingsverbanden po-vo. Ook op dit niveau worden keuzes gemaakt die de aard en de omvang van de administratieve taken voor de werkvloer (mede) kunnen bepalen. Binnen de samenwerkingsverbanden worden eigen afspraken gemaakt over procedures, over uitwisseling van gegevens tussen scholen binnen de samenwerking en over de formats die daarvoor gebruikt worden.
- Schoolleiders en soms intern begeleiders op de scholen bepalen vaak de praktisch invulling van specifieke werkwijzen, de keuze van eigen formats en systemen en de kaders van de uitvoering (frequentie en omvang) van registraties voor leerkrachten.
- Onderwijskundig adviseurs kunnen een rol spelen bij de introductie op scholen van specifieke werkwijzen en van specifieke instrumenten die voor registraties worden gebruikt.
- Uiteindelijk merken we op dat de omvang van een ervaren administratieve last mede voortkomt uit de interpretatie van en de uitvoering door de onderwijsprofessional zelf: wat denkt hij of zij dat de inhoud en omvang van de te maken overzichten en registraties moet zijn en is duidelijk wat er van hem of haar verwacht wordt?

Nut van de registraties

De ervaren administratieve last van een registratie hangt samen met de onderkenning van het nut ervan. Als een registratie door de schoolleider, leerkracht of ondersteuner vooral als verantwoordingseis wordt gezien en het hem of haar niet duidelijk is wat het nut is voor de dagelijkse praktijk is de gevoelde last sterk.

In gevallen dat men wel het achterliggende nut onderkent van een registratie en van het bijhouden van specifieke dossiers, ligt de ervaren last veel meer in de vorm waarin de registratie is gegoten, in het te uitgebreide of te ingewikkelde format, in het feit dat er onvoldoende gebruik wordt (kan worden) gemaakt van al bestaande registraties en in de organisatie van de werkzaamheden.

Mogelijke oplossingen

We hebben de melders en de vertegenwoordigers uit de hiërarchische keten niet alleen gevraagd naar problemen met registraties, maar ook naar oplossingen. Hieronder volgen de belangrijkste suggesties, die

uiteeraard een verschillende aanpak en uitvoering kennen:

- *Korter en bondiger registreren*
Het maken van plannen en rapportages kan kort maar krachtig en alleen op de hoofdlijnen.
- *Verbetering van de uitwisseling tussen systemen*
Onnodige dubbele registraties kunnen voor een deel worden voorkomen door de verbetering van koppelings- en uitwisselingsmogelijkheden tussen systemen.
- *Het gebruik van eenduidige formats en formulieren*
Melders pleiten voor het gebruik van eenduidige en niet te ingewikkelde formats en formulieren. Het zou bijvoorbeeld handig zijn als elke instantie bij elk samenwerkingsverband hetzelfde formulier zou hanteren.
- *Kritische evaluatie van de informatie die moet worden aangeleverd*
Er wordt in een aantal gevallen een kritische heroverweging gevraagd van de te registreren informatie, zodat niet-essentiële of niet-efficiënte (onderdelen van) registraties kunnen worden afgeschaft of ingekort. Het uitgangspunt zou daarbij moeten zijn dat een registratie direct nuttig is voor het onderwijsproces en de leerlingen.
- *Heroverwegen van specifieke regelgeving of afspraken ten aanzien van procedures en registraties*
Dit wordt onder andere naar voren gebracht in verband met de procedures rond het aanvragen van toelaatbaarheidsverklaringen, maar ook rond registraties van de verschillende aspecten van het veiligheidsbeleid en de inschakeling van vervangend personeel.
- *Heroverwegen organisatie en verdeling van administratieve taken*
Melders en overige geïnterviewden doen ook suggesties voor een andere organisatie van de administratieve taken. Dat betreft voorstellen voor de inzet van (meer) administratieve ondersteuning. Andere suggesties van leerkrachten zijn kleinere klassen of minder lessen en meer uren voor het uitvoeren van overige taken.
- *Verdere professionalisering*
Vooral in de verdiepingsronde wordt ook gewezen op verdere professionalisering. Het gaat dan om de verbetering van ICT-vaardigheden en het opbouwen van routine in het omgaan met specifieke registraties.
- *Meer vertrouwen*
Veel melders pleiten voor minder controle- en verantwoordingsdruk. Zij vragen in het algemeen om meer vertrouwen in hun professionaliteit, gebaseerd op hun opleiding en op de dagelijkse onderwijspraktijk.

Ten slotte is het belangrijk dat binnen de scholen en schoolbesturen een open gesprek wordt aangegaan over de gevoelde administratieve last. De angst om als klager te worden gezien, of om afgerekend te worden op een veronderstelde gebrekkige professionaliteit, kan leerkrachten en schoolleiders belemmeren in het aanpakken van de problemen die zij ervaren.

1 INLEIDING

1.1 Aanleiding voor het onderzoek

Werkdruk in combinatie met regeldruk is een permanent zorgpunt voor werkenden in het onderwijs. Om onnodige regeldruk aan te pakken, hebben het ministerie van OCW en de sectororganisaties afspraken gemaakt om gezamenlijk in actie te komen: de Regeldrukagenda Onderwijs 2014-2017.

Regeldrukagenda Onderwijs 2014-2017

De Regeldrukagenda Onderwijs 2014-2017 is een uitwerking van de afspraak uit het Nationaal Onderwijsakkoord om per sector een project in te richten waarin de sectororganisaties en vakbonden in samenwerking met OCW in kaart brengen welke knelpunten zich binnen de sector voordoen en welke oplossingen mogelijk zijn. Voor de regeldrukagenda zijn drie werkgroepen ingesteld (po, vo en mbo), die bestaan uit leerkrachten, schooldirecteuren, bestuurders, werknemersorganisaties, sectorraden, de landelijke ouderraad, OCW, de Inspectie van het Onderwijs en DUO. In de regeldrukagenda zijn alle betrokken partijen acties overeengekomen om de regeldruk de komende jaren op alle niveaus aan te pakken.

De Werkgroep regeldrukagenda primair onderwijs, waarin OCW en de betrokken werknemers- en werkgeversorganisaties zijn vertegenwoordigd¹ heeft Regioplan opdracht gegeven een inventariserend onderzoek te doen naar regeldrukveroorzakende administratieve verplichtingen in het primair onderwijs (po). Dat onderzoek is in de eerste helft van 2016 uitgevoerd. De resultaten ervan vindt u in dit rapport.

1.2 Doel en onderzoeksvragen

Het doel van het uitgevoerde onderzoek is:

Inzicht krijgen in de bronnen van registratieverplichtingen van leerkrachten en schoolleiders in het primair onderwijs, waarbij de uitkomsten van het onderzoek als input moeten kunnen dienen voor het gesprek op school of binnen het bestuur over regeldruk en registratieverplichtingen.

Dit doel is vertaald in een viertal onderzoeksvragen:

1. *Welke administratieve handelingen (registraties) voeren leerkrachten en schoolleiders uit die zij inefficiënt en/of overbodig vinden, waarvan hun het doel niet duidelijk is en/of die zij voor vereenvoudiging vatbaar vinden?*

¹ In de werkgroep zijn vertegenwoordigd: OCW, DUO, Inspectie van het Onderwijs, AOb, CNV Onderwijs, FvOv, PO-Raad, AVS, Ouders & Onderwijs, schoolleiders en leerkrachten.

Zijn er hierbij verschillen te zien tussen besturen of scholen naar relevante achtergrondkenmerken (onderwijssoort, schoolgrootte, denominatie, samenstelling van de leerlingpopulatie en bestuursgrootte)?

2. *Wie verplicht hen deze administratieve handelingen (registraties) uit te voeren? (Oftewel: wie zijn de belangrijkste veroorzakers van de regeldruk via registratieverplichtingen?) In het geval van schoolleiders: voeren zij deze registratieverplichtingen zelf uit of zetten zij deze door naar leerkrachten? En in geval van dat laatste: waarom doen zij dat?*
3. *Waarom worden deze administratieve handelingen uitgevoerd c.q. welk doel wordt ermee nagestreefd?*
4. *Welke strategieën of oplossingen worden door leerkrachten of schoolleiders genoemd teneinde om te gaan met deze registratieverplichtingen? Hebben zij suggesties voor verbeteringen?*

1.3 Werkwijze

De uitvoering van het onderzoek heeft plaatsgevonden in vier stappen:

1. Openstelling van het Meldpunt Regeldruk PO
2. Verwerking van de binnengekomen meldingen aan de hand van text mining
3. Selectie van onderwerpen/thema's voor verdiepend onderzoek
4. Verdiepend onderzoek op basis van telefonische interviews

1. Meldpunt Regeldruk PO

Tussen 31 maart en 31 mei 2016 konden schoolleiders, leerkrachten en ondersteunend personeel via een speciaal daarvoor opgezet digitaal meldpunt melding maken van problemen die zij ervaren met registratieverplichtingen. In drie open vragen konden zij de registratieverplichting noemen waar ze last van hadden, een toelichting geven en eventuele oplossingsmogelijkheden aandragen. Ook werden enkele school- en baangegevens gevraagd.

Het meldpunt had een open opzet. Het ministerie van OCW heeft informatie over en een link naar het meldpunt geplaatst op de website van de Lerarenagenda. Er zijn verder verschillende acties ondernomen om de bekendheid van het meldpunt zo groot mogelijk te maken. Zo is het meldpunt gedurende de openstellingsperiode meerdere malen onder de aandacht gebracht middels e-mailberichten aan de schoolleiding en de personeelsgeldig van de medezeggenschapsraad van alle po-scholen. Naast deze directe benadering van potentiële respondenten heeft communicatiebureau Ravesteyn & Zwart het meldpunt onder de aandacht gebracht via de kanalen (digitaal en print) van relevante partijen (AOB, CNV Onderwijs, FvOv, PO-Raad, AVS, en Steunpunt Passend Onderwijs), sociale media (Twitteraccounts @Onderwijscomm en @MeldRegeldruk; LinkedIngroepen PO Netwerk en Onderwijscommunicatie) en het platform onderwijs-communicatie.nl. Ook het ministerie van OCW en de Inspectie hebben informatie gedeeld onder andere via Facebook en Twitter.

Uiteindelijk hebben 3111 respondenten het meldpunt bezocht. Tien procent van hen is schoolleider, 83 procent is leerkracht. De overige zeven procent van de melders behoort tot het ondersteunend personeel.²

2. Verwerking van binnengekomen meldingen

Ter voorbereiding op de verwerking van de binnengekomen meldingen hebben wij een korte deskresearch uitgevoerd waarin is geïnventariseerd wat er reeds bekend is over problematische registratieverplichtingen in het primair onderwijs. Vervolgens zijn de door schoolleiders leerkrachten en ondersteunend personeel gemelde ervaren problemen, met behulp van text mining, thematisch geclusterd.³ Uit deze thematische clustering kwamen voor schoolleiders zeven hoofdthema's naar voren. Voor leerkrachten en ondersteunend personeel werden elk zes (dezelfde) hoofdthema's onderscheiden.

3. Verdiepend onderzoek

De resultaten van de thematische analyse zijn vervolgens gepresenteerd aan de Werkgroep regeldrukagenda primair onderwijs. Op basis van deze presentatie heeft de werkgroep besloten de drie meest genoemde thema's onder schoolleiders en leerkrachten nader te laten onderzoeken in een verdiepingsronde.

In de verdiepingsronde is via telefonische interviews met betrokkenen gesproken over de herkomst en achtergrond van de ervaren last. Daarbij zijn we ingegaan op:

- de achterliggende regelgeving voor de registratie;
- eventueel op lokaal, regionaal, bestuurs- of schoolniveau gemaakte afspraken over de registratie;
- de manier waarop een registratie is geïmplementeerd, georganiseerd en wordt uitgevoerd;
- het belang dat betrokkenen hechten aan de registratie.

Daarnaast zijn we ingegaan op het doel van de betreffende registraties, en over mogelijke oplossingen teneinde de ervaren last te verminderen. In eerste instantie is contact opgenomen met een aantal schoolleiders en leerkrachten die een melding hadden gedaan over de betreffende registratie en hadden aangegeven mee te willen werken aan het vervolgonderzoek. Indien nodig zijn er, om het beeld volledig te krijgen, ook aanvullende gesprekken gevoerd. Die aanvullende gesprekken waren zowel binnen de hiërarchische lijn van de organisatie waar de melders werkzaam zijn⁴, als met instanties als de

² In bijlage 1 vindt u een uitgebreid responsoverzicht van het meldpunt.

³ Text mining is het geautomatiseerd verwerken en analyseren van teksten. We hebben hiervoor gebruikgemaakt van het programma R-studio.

⁴ Dit hebben we alleen gedaan als de respondent daarmee instemde. Niet iedere respondent deed dat. De reden was dan dat men niet als klager te boek wilde staan en dat men vreesde te worden aangesproken op de klacht. Soms stemde men wel in met een gesprek met een bestuursvertegenwoordiger, als er meerdere melders waren binnen het bestuur.

Inspectie van het onderwijs, werkgevers- en werknemersorganisaties en regionale samenwerkingsverbanden (passend onderwijs, overgang po-vo).

1.4 Leeswijzer

De resultaten van de thematische analyse van de meldingen worden besproken in hoofdstuk 2. In dit hoofdstuk vindt u ook de resultaten van de analyse naar achtergrondkenmerken (baankenmerken) van de respondenten en van de scholen waarop zij werken.⁵

De resultaten van de verdiepende ronde onder leerkrachten en schoolleiders worden beschreven in respectievelijk de hoofdstukken 3 en 4.⁶

We besluiten dit rapport met de beantwoording van de onderzoeksvragen in hoofdstuk 5.

⁵ Op basis van door respondenten ingevulde identificerende gegevens van de school (naam en vestigingsgemeente) hebben we van een aantal respondenten kunnen vaststellen hoe representatief de scholen waarop zij werken zijn voor de totale populatie.

⁶ Een korte beschrijving van de thema's van leerkrachten en schoolleiders die niet zijn meegenomen naar de verdiepende ronde is te vinden in de bijlagen 2 en 3. Een korte beschrijving van de thema's van ondersteunend personeel is te vinden in bijlage 4.

2 RESULTATEN MELDPUNT

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk besteden we aandacht aan de meldingen die schoolleiders, leerkrachten en ondersteuners achterlieten op het Meldpunt Regeldruk PO. In totaal lieten 3111 personen een melding achter. Het gaat hier om 320 schoolleiders, 2579 leerkrachten, 202 ondersteuners en tien personen van wie de functie onbekend is.¹ Een overzicht van de samenstelling van de respons is opgenomen in bijlage 1. Omdat er geen gerichte en gecontroleerde benadering van respondenten is geweest, kunnen we geen harde uitspraken doen over de respons. Op basis van de analyse op schoolniveau hebben we echter wel indicaties voor een lichte oververtegenwoordiging van melders uit het speciaal (basis)onderwijs, van leerkrachten uit de grotere steden, werkzaam op grotere scholen en op scholen met weinig gewichtenleerlingen en van schoolleiders van eenpitters (besturen met maar één school onder het gezag).

In het navolgende gaan we eerst in op de meldingen van schoolleiders, dan van leerkrachten en vervolgens van ondersteuners. Voor de analyse hebben we per functie eerst een globale analyse uitgevoerd van de meldingen en hoofd- en subthema's geïdentificeerd. Vervolgens hebben we met behulp van text mining een classificatie gemaakt op basis van het aantal meldingen per thema. Daarbij kon een relatief klein deel van de meldingen niet worden ingedeeld. Dat zijn voornamelijk meldingen waarin geen specifieke registratie wordt genoemd, maar waarin in algemene termen wordt geklaagd over te veel regeldruk en werkdruk, meldingen in termen die niet zijn geclassificeerd door het text-miningprogramma en meldingen van personen die eigenlijk aangeven geen problemen te ervaren.

Naast de resultaten van deze thematische analyse hebben we per functie ook gekeken naar de relaties tussen thema's en baankenmerken van de melders en kenmerken van scholen waarop zij werken. In die analyse zijn de volgende kenmerken betrokken: voltijd- of deeltijddienstverband, lesgevend in de bovenbouw of in de bovenbouw, type primair onderwijs, denominatie van de school, de omvang van de leerlingpopulatie, aantal scholen binnen het bestuur, aantal gewichtenleerlingen op de school, de gemeentegrootte en de regio. Als de resultaten van die analyse zowel significant als relevant zijn, nemen we ze mee in onze bespreking.

¹ De tien personen van wie de functie onbekend is, zijn niet meegenomen in de analyses.

2.2 Schoolleiders

Op basis van een eerste analyse van de meldingen van schoolleiders is een indeling gemaakt naar zeven hoofdthema's en vier subthema's. Tabel 2.1 geeft de verdeling van de meldingen van schoolleiders in aantallen en percentages over de subthema's (in aflopende volgorde).

Tabel 2.1 Verdeling van meldingen over hoofdthema's en subthema's schoolleiders (N=320)*

Registraties rond	Aantal	Percentage
Beleid en verantwoording <i>regeldruk rondom schoolplannen, de schoolgids, evaluaties, jaarverslagen, sociale veiligheid, leerplicht en inschrijving</i>	162	50,6%
<i>Subthema's</i>		
- <i>Verantwoording</i>	45	14,1%
- <i>Sociale veiligheid</i>	39	12,2%
Passend onderwijs en zorgleerlingen <i>registraties rond samenwerkingsverbanden, ontwikkelingsperspectief, groeidocumenten, toelaatbaarheidsverklaringen</i>	151	47,2%
Personeel en personeelsbeleid <i>registraties rond functioneren en beoordelen, formatie, ziekte en vervanging, arbo(wetgeving)</i>	137	42,8%
<i>Subthema's</i>		
- <i>Ziekte en vervanging</i>	41	12,8%
- <i>Arbo</i>	18	5,5%
Eisen van de Inspectie <i>eisen, inspectiebezoeken, vragenlijsten</i>	56	17,5%
Handelingsgericht- en opbrengstgericht werken <i>registraties rond o.a. groepsoverzichten en groepsplannen</i>	47	14,6%
Communicatie met ouders <i>registratie van oudergesprekken en beantwoorden mail van ouders</i>	35	10,9%
Leerlingvolgsysteem	27	8,4%

* Een klein deel van de meldingen (14,1%) viel onder geen enkel thema of werd om andere redenen niet geclassificeerd.

De helft van de meldingen gaat (onder andere) over registraties rond beleid en verantwoording, waarbinnen 'verantwoording' en 'sociale veiligheid' de meest voorkomende subthema's zijn.

Twee andere hoofdthema's die in veel meldingen voorkomen, hebben te maken met registraties rond 'passend onderwijs en zorgleerlingen' en 'personeel en personeelsbeleid'.

We hebben onderzocht of het wel of niet melden van administratieve last op een specifiek thema samenhangt met schoolkenmerken of met baan-kenmerken. Zo blijken schoolleiders die voltijd werken meer geneigd om registraties rond personeel en personeelsbeleid te melden dan schoolleiders die deeltijd werken.

Afsluitend merken we op dat bijna zestig procent van de meldingen over een combinatie van thema's gaat (tabel 2.2). Meldingen van schoolleiders hadden

vaak betrekking op meerdere registraties binnen één hoofdthema en/of over thema's heen.

Tabel 2.2 Aantal hoofdthema's per melding schoolleiders (N=320)

	Aantal	Percentage
1 thema	92	28,7%
2 thema's	84	26,3%
3 thema's	58	18,1%
4 thema's	27	8,4%
5 thema's	12	3,8%
6 thema's	1	0,3%
7 thema's	1	0,3%
Geen geclassificeerde thema's	45	14,1%

2.3 Leerkrachten

In deze paragraaf gaan we in op de analyse van meldingen van regeldrukgevende registraties door leerkrachten. Tabel 2.3 laat de verdeling van meldingen van leerkrachten over de thema's zien (in aflopende volgorde).

Tabel 2.3 Verdeling van meldingen over hoofdthema's en subthema's leerkrachten (N=2579)*

	Aantal	Percentage
Handelings- en opbrengstgericht werken <i>Registraties rondom bijvoorbeeld groepsplannen en groepsoverzichten</i>	1746	67,7%
Passend onderwijs en zorgleerlingen <i>registraties rond samenwerkingsverbanden, ontwikkelingsperspectief, groeidocumenten, toelaatbaarheidsverklaringen</i>	1222	47,4%
Subthema - <i>Begeleidingsplannen</i>	800	31,0%
Cognitieve ontwikkeling en leervordering <i>waaronder registraties in leerlingvolgsystemen en het invoeren van toetsscores</i>	1103	42,7%
Communicatie met ouders <i>registratie van oudergesprekken en beantwoorden mail van ouders</i>	470	18,2%
Sociaal-emotionele ontwikkeling <i>registraties in specifieke volgsystemen als KIJK!, ZIEN!, SCOL</i>	387	15,0%
Positie van de leerkracht als werknemer <i>registraties rond functioneringsgesprekken, bekwaamheidsontwikkeling, scholing, beloning</i>	79	3,1%

* Een klein deel van de meldingen (13,5%) viel onder geen enkel thema of werd om andere redenen niet geclassificeerd.

Ongeveer twee derde van de meldingen van leerkrachten gaat over registratieverplichtingen rond handelings- of opbrengstgericht werken. Ook gaan er relatief veel meldingen over registraties rond passend onderwijs en zorgleerlingen (bijna 50 procent). Daarvan gaat twee derde over registraties

voor begeleidingsplannen. Ruim veertig procent van de meldingen gaat over het volgen van cognitieve ontwikkeling en leervorderingen.

Wanneer we kijken naar achtergrondkenmerken van de school en van de leerkrachten zelf valt een aantal zaken op. Ten eerste maken leerkrachten die werkzaam zijn op een school voor speciaal onderwijs relatief wat vaker een melding van registraties rondom passend onderwijs en zorgleerlingen. Daarnaast komen meldingen gerelateerd aan het registreren van cognitieve ontwikkelingen en leervorderingen vaker van leerkrachten die werkzaam zijn in de onderbouw.

Verder komt uit de analyses naar voren dat leerkrachten werkzaam op scholen met een laag percentage gewichtenleerlingen, relatief wat meer melding maken van registraties rond communicatie met ouders.

Ook bij leerkrachten gaan de meldingen voor het merendeel over meer dan één hoofdthema. Tabel 2.4 laat zien, dat ruim 60 procent van de meldingen betrekking had op een combinatie van thema's.

Tabel 2.4 Aantal hoofdthema's per melding leerkrachten (N=2579)

	Aantal	Percentage
1 thema	642	24,9%
2 thema's	764	29,6%
3 thema's	524	20,3%
4 thema's	238	9,2%
5 thema's	59	2,3%
6 thema's	3	0,1%
Niet geclassificeerd	349	13,5%

2.4 Ondersteunend personeel

Deze paragraaf presenteert de uitkomsten van de thematische analyse van ondersteunend personeel. De in een eerste analyse geïdentificeerde thema's waar de meldingen van ondersteuners betrekking op hadden, zijn identiek aan de thema's van meldingen van leerkrachten. Tabel 2.5 toont de verdeling van de meldingen over de thema's.

Tabel 2.7 Verdeling van meldingen over hoofdthema's en subthema's ondersteunend personeel (N=202)*

	Aantal	Percentage
Passend onderwijs en zorgleerlingen <i>registraties rond samenwerkingsverbanden, ontwikkelingsperspectief, groeidocumenten, toelaatbaarheidsverklaringen</i>	132	65,3%
<i>Subthema</i>		
<i>Begeleidingsplannen</i>	71	26,6%
Handelings- en opbrengstgericht werken <i>Registraties rondom bijvoorbeeld groepsplannen en groepsoverzichten</i>	58	28,7%
Cognitieve ontwikkeling en leervordering <i>waaronder registraties in leerlingvolgsystemen en het invoeren van toetsscores</i>	41	20,3%
Communicatie met ouders <i>registratie van oudergesprekken en beantwoorden mail van ouders</i>	28	13,9%
Sociaal-emotionele ontwikkeling <i>registraties in specifieke volgsystemen als KIJK!, ZIEN!, SCOL</i>	9	4,5%
Positie van de leerkracht als werknemer <i>registraties rond functioneringsgesprekken, bekwaamheidsontwikkeling, scholing, beloning</i>	7	3,5%

* Een deel van de meldingen (19,3%) viel onder geen enkel thema of werd om andere redenen niet geclassificeerd.

Bijna twee derde van de meldingen van ondersteuners gaat over registraties rond passend onderwijs en zorgleerlingen. Binnen dit thema gaat ruim de helft van de meldingen over begeleidingsplannen. Hiernaast gaat ruim een kwart van de meldingen over registraties rond handelingsgericht- en opbrengstgericht werken en een vijfde over registraties voor het volgen van cognitieve ontwikkelingen en leervorderingen.

Als we kijken naar de achtergrondkenmerken van ondersteuners en de scholen waar zij werken, dan valt op dat ondersteuners die werken op een school voor regulier onderwijs vaker melding maken van registraties rond handelingsgericht en opbrengstgericht werken dan ondersteuners die werken op een school voor speciaal onderwijs.

Net als voor meldingen van schoolleiders en leerkrachten geldt voor meldingen van ondersteuners dat een deel (in dit geval ruim een derde) van de meldingen over meer dan één thema gaat (tabel 2.6).

Tabel 2.6 Aantal thema's per melding ondersteunend personeel (N=202)

	Aantal	Percentage
1 thema's	87	43,1%
2 thema's	48	23,8%
3 thema's	20	9,9%
4 thema's	8	4,0%
5 thema's	0	0%
6 thema's	0	0%
Geen geclassificeerde thema's	39	19,3%

3 RESULTATEN VERDIEPENDE RONDE SCHOOLLEIDERS

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk doen we verslag van de verdiepende ronde onder schoolleiders, waarbij we nader in zijn gegaan op de drie meest voorkomende belangrijkste thema's waarop meldingen door deze groep zijn gedaan.¹

Het ging hier om:

1. registraties rondom beleid en verantwoording;
2. registraties rondom passend onderwijs/zorgleerlingen;
3. registraties rondom personeel/personeelsbeleid.

Aan het begin van elk thema geven we een korte samenvatting.

3.2 Thema 1 **Beleid en verantwoording**

Inleiding

Bij het meldpunt regeldruk hebben 162 schoolleiders een melding gedaan over registratieverplichtingen die wij samen hebben genomen in de categorie 'beleid en verantwoording'. Binnen deze categorie zijn de meest voorkomende subthema's: beleid, verantwoording en sociale veiligheid.

In de verdiepingsslag die in het onderzoek is gemaakt, zijn twee van de onderwerpen in deze categorie verder uitgediept aan de hand van interviews met zeven schoolleiders die daarvan melding hebben gemaakt bij het meldpunt met een bestuurder en met de Inspectie. Het betreft:

- meldingen van regeldruk die wordt veroorzaakt door 'algemene' documenten waarvoor regelmatig informatie moet worden opgeleverd, zoals: jaarverslagen, schoolplannen, jaarplannen, managementrapportages en de schoolgids;
- specifiekere documenten en acties die moeten worden ondernomen in het kader van het veiligheidsbeleid.

¹ De overige gemelde registratieverplichtingen van schoolleiders worden kort beschreven in bijlage 2.

3.2.1 Oplevering algemene documenten

Samenvatting

Wat is het probleem?

- Informatie die dubbel wordt opgeleverd (bijv. in de schoolgids en in Scholen op de kaart).
- De aan te leveren informatie is te uitgebreid voor de beoogde doelgroep.

Waar komt de verplichting vandaan?

- Deels uit de WPO.
- Deels uit de praktische afspraken binnen het bestuur.

Wat is het nut van de registratie?

- Het nut wordt wel gezien (bijvoorbeeld ouders informeren). Er zijn vooral problemen met de vorm waarin of het moment waarop informatie moet worden gepresenteerd.

Wat zijn oplossingen?

- Naar andere bronnen mogen verwijzen voor informatie.
- Een digitaal platform waarop alle informatie voorhanden is.
- Een andere planning (voor de deadline van het jaarverslag/jaarplan).

Wettelijk kader

In de Wet op het primair onderwijs (WPO) zijn artikelen opgenomen over de verplichting van het bevoegd gezag om per kalenderjaar een jaarverslag op te leveren, jaarlijks een schoolgids en vierjaarlijks een schoolplan vast te stellen.

Wat is het probleem?

Wanneer met de meldende schoolleiders werd doorgesproken, bleek de omvang van het probleem per melder sterk te verschillen. Een van de melders ervaart het probleem als zeer groot, vooral door de hoeveelheid en de frequentie waarin hij managementrapportages op moet leveren aan zijn algemeen directeur. Andere schoolleiders maakten vooral melding van het jaarverslag, de schoolgids en het schoolplan. Zij hebben met name problemen met het gegeven dat de informatie die daarin moet worden opgenomen ook al elders is te vinden (in het bijzonder genoemd met betrekking tot de schoolgids en het jaarverslag), of omdat ze vinden dat de betreffende documenten niet meer van deze tijd zijn (met name genoemd voor de schoolgids en het schoolplan). Over de schoolgids wordt gezegd dat ouders deze niet meer lezen en dat zij op andere plekken (vooral digitaal) naar informatie zoeken. Dat deze jaarlijks moet worden herzien en besproken met de medezeggenschapsraad (MR) wordt als overdreven ervaren.

Ten slotte vallen deadlines voor plannen, verslagen en rapportages, volgens de melders, veelal in de drukste tijd van het jaar: voor de zomervakantie.

Waar komen de verplichtingen vandaan?

Voor sommige meldende schoolleiders is onduidelijk waar specifieke verplichtingen vandaan komen. Zij moeten hun jaarverslag en/of managementrappor-

tages opleveren aan het bestuur, maar weten niet of daar een wettelijke verplichting aan ten grondslag ligt.

De taakverdeling tussen bestuur en schoolleiding is hier relevant. Het bestuur is verantwoordelijk voor het opleveren van de wettelijke verplichte documenten. De taakverdeling voor het aanleveren en produceren van de daarvoor benodigde interne documenten wordt binnen het bestuur bepaald. Schoolleiders zijn in de praktijk veelal verantwoordelijk voor het opleveren van die interne informatie aan hun bestuur, zowel voor de genoemde verplichte documenten als voor de interne bedrijfsvoering.

Sommige besturen verminderen de regeldruk voor de schoolleiders door een deel van de plan- en verantwoordingsactiviteiten op zich te nemen, of door het beschikbaar stellen van een afgebakend en praktisch format. Het tegenovergestelde gebeurt volgens de melders echter ook: dat besturen de regeldruk nog verergeren door *'het beste jongetje van de klas te willen zijn'* en schoolleiders uitgebreider en/of vaker te laten rapporteren dan wettelijk verplicht is.

De Inspectie houdt toezicht op de verplichting van het bestuur om specifieke beleidsstukken op te leveren (jaarverslag, schoolgids, schoolplan). De Inspectie stelt echter geen voorwaarden aan vorm of omvang van de documenten of aan de werkwijze die erbij moet worden gevolgd.

Wat is het nut van de registratie?

De meldende schoolleiders ervaren het schrijven van het jaarverslag niet als nuttig omdat (een deel van) de informatie die daarin moet worden aangeleverd al op andere plekken beschikbaar is. Een schoolplan of aspecten van het schoolplan waarin vier jaar vooruit moet worden gekeken, wordt door de melders evenmin als nuttig ervaren: *'het is koffiedik kijken'*. Het is prima om doelen te stellen, maar het op detailniveau voor de komende vier jaar aan moeten geven hoe deze doelen gerealiseerd zullen gaan worden, is niet zinvol omdat de plannen vaak ingehaald worden door de realiteit.

Degenen die administratieve last melden van managementrapportages, vonden het nut niet in verhouding staan tot de hoeveelheid werk.

Wat zijn oplossingsmogelijkheden?

De oplossingen die worden voorgesteld liggen voornamelijk in de sfeer van de manier waarop de gewenste informatie kan worden aangeleverd. Er zou meer gebruik moeten worden gemaakt van digitale mogelijkheden. Ook zou met meer compacte formats gewerkt kunnen worden of met een landelijk format waarin alle verantwoordingsverplichtingen kunnen worden opgenomen.

In het kader van het schoolplan wordt zowel door respondenten als door de Inspectie geopperd dat het beter zou zijn als het intern een levend document is; een globaal richtinggevend plan voor de termijn van vier jaar op basis waarvan jaarlijks de actuele speerpunten worden bepaald.

Daarnaast wordt genoemd dat de scholen meer vertrouwen zouden moeten krijgen en zich minder of minder gedetailleerd zouden moeten verantwoorden. Er wordt gesteld dat scholen zich op steeds meer punten moeten verantwoorden, terwijl er geen extra middelen zijn voor administratieve taken.

Daarbij zouden scholen soms ook andere keuzes kunnen maken in hun formatie en extra administratieve ondersteuning inzetten.

3.2.2 Veiligheidsbeleid

Samenvatting

Wat is het probleem?

- Er moet te veel geregistreerd worden.
- Het is onduidelijk wat er precies geregistreerd moet worden.
- Er moeten veel verschillende functionarissen worden aangesteld en opgeleid.

Waar komt de verplichting vandaan?

- Uit de WPO, de WOT, Arbowet, de Wet preventie en bestrijding seksueel geweld en intimidatie in het onderwijs en uit de cao.

Wat is het nut van de registratie?

- Alle melders vinden veiligheid van belang, maar zien niet wat de verantwoording bijdraagt aan de veiligheid in de school.

Wat zijn oplossingen?

- Meer eenduidigheid in het veiligheidsbeleid.
- Meer vertrouwen op ideeën en oplossingen van scholen.

Wettelijk kader

Het kader voor de gevoelde registratieverplichtingen wordt gevormd door verschillende wetten: zoals de WPO, de Wet op het onderwijstoezicht (WOT), de Wet preventie en bestrijding seksueel geweld en intimidatie in het onderwijs, de Wet verplichte meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling, de Arbowet, en de cao po.

Wat is het probleem?

Uit het meldpunt en de telefonische interviews blijkt dat het veiligheidsbeleid door de melders als te omvangrijk en gedetailleerd wordt ervaren. Met name de registratie van alle verschillende veiligheidsaspecten wordt als problematisch ervaren. In dit verband worden onder andere genoemd: registreren met betrekking tot de meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling, incidenten pesten, voorvallen bedrijfshulpverlening (BHV) en Risico-inventarisatie en -evaluatie (RI&E, onderdeel van de Arbowet). Daarnaast wordt als probleem ervaren dat voor de verschillende aspecten van het veiligheidsbeleid verschillende contactpersonen moeten worden aangesteld zoals een aandachtsfunctionaris kindermishandeling, een anti-pestcoördinator, een BHV'er, een preventiemedewerker en een arbo-coördinator.

Het is lastig om vooraf in te schatten hoeveel tijd met de uitvoering van de verschillende taken gemoeid is. Het aantal en de zwaarte van de registraties zijn voor deel afhankelijk van de hoeveelheid incidenten die zich voordoen. Daarbij is het volgens de melders niet altijd duidelijk welke incidenten

geregistreerd moeten worden en op welke manier dat moet gebeuren: *‘moet elke geplakte pleister geregistreerd worden?’*

Waar komen de verplichtingen vandaan?

De verplichtingen voor de registraties komen volgens de respondenten voort uit de verschillende eerder genoemde wetten en van de verschillende toezichthoudende instanties.

Voor de schoolleiders die we hebben gesproken, is het vaak onduidelijk waar de verplichting vandaan komt dat voor de verschillende aspecten van het veiligheidsbeleid, verschillende contactpersonen moeten worden aangesteld.

Wat is het nut van de registratie?

De meldende schoolleiders zien niet op welke wijze het registreren van (alle) incidenten de veiligheid op school ten goede komt. Zij zien dit vooral als verantwoording.

Wat zijn oplossingsmogelijkheden?

Een deel van de melders die we in de verdiepende ronde gesproken hebben, vraagt om meer eenduidigheid in het veiligheidsbeleid: breng alle onderdelen van het veiligheidsbeleid onder in een wet en zorg ervoor dat voor alle aspecten op een eenduidige manier melding kan worden gedaan.

Verder wordt voorgesteld het veiligheidsbeleid te beleggen bij een of desnoods twee gespecialiseerde personen in de school (een voor de fysieke en een voor de sociale veiligheid) in plaats van bij meerdere personen.

Daarnaast wordt gevraagd om meer vertrouwen: laat scholen zelf met ideeën en oplossingen komen in plaats van eisen op te leggen.

3.3 Thema 2 Passend onderwijs/zorgleerlingen

Inleiding

Bijna de helft (47%) van de meldingen van schoolleiders had betrekking op administratieve lasten in verband met passend onderwijs/zorgleerlingen. Het ging daarbij vooral om de procedures die moeten worden doorlopen bij het aanvragen van extra ondersteuning en het aanvragen van toelaatbaarheidsverklaringen. In de verdiepingsronde hebben we hierover verder gesproken met zes meldende schoolleiders (drie van basisscholen en drie van scholen voor speciaal basisonderwijs), vijf vertegenwoordigers² van samenwerkingsverbanden passend onderwijs en met de Inspectie.

² Het ging hier om drie directeuren, een voorzitter van de Commissie Toetsing Speciaal Onderwijs en een schoolleider van een school voor speciaal basisonderwijs die namens het bestuur betrokken is bij het samenwerkingsverband.

Samenvatting

Wat is het probleem?

- Ingewikkelde en uitgebreide procedures voor het aanvragen van extra ondersteuning en het aanvragen van toelaatbaarheidsverklaringen.
- Dossieropbouw en -onderhoud kosten veel tijd.

Waar komt de verplichting vandaan?

- De Wet passend onderwijs geeft het kader: een aantal gegevens dat moet worden overlegd, is wettelijk verplicht.
- De feitelijke procedures, criteria en formats worden binnen het samenwerkingsverband bepaald.

Wat is het nut van de registratie?

- Verantwoording van de hulpvraag en doelmatige besteding van middelen.
- Melders wijzen op inefficiëntie.

Wat zijn oplossingen?

- Aanpassen van de procedures van samenwerkingsverbanden.
- Heroverwegen aspecten van regelgeving.
- Aanpassen leerlingvolgsystemen.

Kader: passend onderwijs

In augustus 2014 werd het passend onderwijs ingevoerd. Sinds die datum is de Wet passend onderwijs van kracht en zijn de reguliere en de speciale scholen in een regio er samen verantwoordelijk voor dat alle leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben een goede onderwijsplek geboden wordt. De in totaal 77 regionale samenwerkingsverbanden po zijn vrij in de wijze waarop zij de extra ondersteuning inrichten en toekennen aan leerlingen.³ Ook zijn zij vrij in de verdeling van de daarvoor toegekende middelen over de scholen.

Wat is het probleem?

De twee belangrijkste 'problematische registraties' met betrekking tot passend onderwijs die door schoolleiders worden gemeld, zijn:

- het aanvragen van extra ondersteuning (arrangementen);
- het aanvragen van toelaatbaarheidsverklaringen.

Beide procedures gaan volgens melders gepaard met veel verschillende en ingewikkelde formulieren. Ook duurt de procedure vaak te lang, omdat deze meteen wordt stilgelegd als er iets niet klopt. Daarnaast kost het veel tijd en moeite om de benodigde handtekeningen te verzamelen en alle afspraken met bijvoorbeeld ouders en deskundigen te plannen.

“Er is voor een ondersteuningsaanvraag nu veel meer papier nodig dan vroeger voor de aanvraag van een rugzakje. Het is zoveel meer werk voor de intern begeleiders. Er zijn besprekingen in de school, er zijn besprekingen met

³ Er bestaan geen landelijk vastgestelde criteria meer voor het toekennen van voorzieningen.

een deskundigen-adviesteam, er is een toelaatbaarheidscommissie... Er zijn veel lagen, terwijl er juist minder bureaucratie werd beloofd.”

Andere problematische registraties die werden gemeld, betroffen:

- het bijhouden en evalueren van groeidocumenten en ontwikkelingsperspectief (opp)⁴;
- het verslagleggen van gesprekken;
- de (te korte) geldigheid van toelaatbaarheidsverklaringen;
- problemen rondom herindicering van toelaatbaarheidsverklaringen.

De bovengenoemde problemen van schoolleiders werden door de vertegenwoordigers van samenwerkingsverbanden herkend. Van die zijde wordt er echter op gewezen dat er ook vroeger al veel informatie moest worden geleverd en dat nieuwe werkwijzen en veranderingen in het begin als ‘zwaar’ kunnen worden ervaren. Maar er wordt door anderen ook op gewezen dat er wel meer werk is gekomen: *“In het primair onderwijs is afgesproken om vanaf nu goed te overleggen met ouders en zorgverleners, maar het organiseren en voeren van al die overleggen is in de praktijk heel belastend.”*

Waar komen de verplichtingen vandaan?

De meldende schoolleiders wijzen in de gesprekken naar de wet- en regelgeving rond passend onderwijs als bron van problematische procedures. Maar in de gesprekken wordt ook duidelijk dat de keuzevrijheid van samenwerkingsverbanden een belangrijke rol speelt.

Zo is een aantal gegevens die in de verschillende procedures moeten worden overlegd wettelijk verplicht gesteld. Het gaat hier bijvoorbeeld om NAW-gegevens en achtergrondgegevens van de leerling, het oordeel van twee deskundigen, het ontwikkelingsperspectief en het akkoord van de ouders. Wettelijk is verder alleen geregeld dat er procedures en criteria vastgelegd moeten worden voor de toelaatbaarheidsverklaring. Hoe de samenwerkingsverbanden dit vormgeven is aan hen.

De keuzevrijheid heeft tot gevolg dat ieder samenwerkingsverband gebruikmaakt van eigen procedures, criteria en formats. De specifieke verplichtingen rond aanvragen voor extra ondersteuning en toelaatbaarheidsverklaringen komen daarvandaan. Bij een aantal samenwerkingsverbanden dienen scholen bijvoorbeeld gebruik te maken van een ‘groeidocument’.⁵ Als de ondersteuning eenmaal is toegekend, wordt het groeidocument door de leerkracht bijgehouden.

Een ander voorbeeld van problemen die deels voortkomen uit wet- en regelgeving en deels uit de samenwerkingsverbanden zelf, zijn de gemelde problemen rondom de herindicatie van leerlingen. Daar schrijft de wet voor dat een nieuwe toelaatbaarheidsverklaring altijd moet worden afgegeven door het samenwerkingsverband dat deze aanvankelijk heeft toegekend. Deze

⁴ In dit verband werd ook nog vaak de oude term handelingsplan gebruikt.

⁵ Het format voor een groeidocument kan worden aangeschaft, maar er zijn ook besturen die zelf een groeidocument hebben ontworpen.

verplichting geeft volgens melders veel 'papieren rompslomp', opnieuw omdat ieder samenwerkingsverband zijn eigen werkwijze en procedures heeft. Met name scholen voor speciaal onderwijs met een bovenregionale functie hebben te maken met procedures van veel verschillende samenwerkingsverbanden.

Wat is het nut van de registratie?

Voor schoolleiders is het doel van de registraties rondom passend onderwijs het realiseren van extra ondersteuning/zorg voor de leerling (wat ook ten goede komt aan de leerkracht en de rest van de groep). De (te) uitgebreide procedures en verantwoording die dit met zich meebrengt, kosten leerkrachten en intern begeleiders echter veel tijd.

De gedachte onder vertegenwoordigers van samenwerkingsverbanden is dat er inderdaad sprake is van veel 'verantwoording' en dus van veel werk. Maar dat werk is wel heel nuttig. Voor een beroep op extra ondersteuning is, wel een 'goed verhaal' nodig. Niet alleen omdat extra ondersteuning geld kost, maar ook omdat het in het belang is van leerlingen.

Wat zijn oplossingsmogelijkheden?

Uit de gesprekken kwam een aantal mogelijke oplossingen naar voren.

Suggesties van schoolleiders luiden:

- aanpassen van de procedures voor het aanvragen van extra ondersteuning en van toelaatbaarheidsverklaringen;
- uitbreiden/herinrichten van het leerlingvolgsysteem zodat het groeidocument van daaruit kan worden gevuld;
- meer tijd voor leerkrachten om de groeidocumenten van kinderen op te stellen en bij te houden.

Verder ligt er volgens de vertegenwoordigers van de samenwerkingsverbanden bij hen ook een rol om onnodige 'ballast' weg te nemen, bijvoorbeeld door te overleggen met trajectbegeleiders over administratieve lasten en te zoeken naar vereenvoudiging van procedures. Het blijft volgens hen echter een feit dat bepaalde informatie nu eenmaal moet worden overlegd, omdat er anders geen toelaatbaarheidsverklaring kan worden afgegeven.

De suggesties van vertegenwoordigers van samenwerkingsverbanden hebben dan ook meer betrekking op de wet- en regelgeving:

- heroverwegen van aspecten van regelgeving omtrent het aanvragen van toelaatbaarheidsverklaringen, zoals de eis van het advies van een tweede deskundige. *"De wet eist een handtekening van twee deskundigen. Maar er is niet altijd een tweede deskundige betrokken. Die moet er dan bij gezocht worden. En die tekent niet zomaar, maar je moet die handtekening wel hebben."*

Ten slotte wijzen enkele vertegenwoordigers van samenwerkingsverbanden er op dat passend onderwijs nog 'jong' is en dat betrokkenen zich de nieuwe werkwijze ook eigen moeten maken. Het vraagt ook om een professionaliseringslag op scholen die nog niet zo ver zijn met handelingsgericht werken.

Ook de Inspectie constateert dat het proces 'zich nog moet zetten', maar dat procedures binnen samenwerkingsverbanden goed moet worden geëvalueerd,

zowel vanuit het oogpunt van administratieve efficiëntie als vanuit de vraag of procedures wel goed verlopen en leerlingen op tijd de ondersteuning krijgen die ze nodig hebben.

3.4 Thema 3 Personeel en personeelsbeleid

Inleiding

320 schoolleiders hebben een melding achtergelaten over personeel en personeelsbeleid. De meldingen binnen dit thema zijn zeer uiteenlopend van aard. Ze hadden betrekking op registraties rond ziekte en vervanging, taakbeleid, functioneren en beoordelen, arbowetgeving, het schoolleidersregister, e.d. Vaak worden meerdere onderwerpen in één melding genoemd. Hier gaan we in op drie vaker voorkomende problemen, namelijk:

- vervanging van tijdelijk afwezige leerkrachten;
- het aanvragen van vergoeding van vervanging bij het Vervangingsfonds;
- registratie in het schoolleidersregister.

In de verdiepende ronde hebben we hierover gesproken met zes schoolleiders, twee medewerkers van het Vervangingsfonds en een medewerker van de Algemene Vereniging voor Schoolleiders (AVS).

3.4.1 Vervanging van tijdelijk afwezige leerkrachten

Samenvatting

Wat is het probleem?

- Om ervoor te zorgen dat vervanging van tijdelijk afwezig leerkrachten binnen de wettelijke kaders plaatsvindt, moet veel worden geregistreerd.

Waar komt de verplichting vandaan?

- De Wet werk en zekerheid stelt de juridische kaders.
- De praktische invulling wordt veelal op bestuursniveau ingericht.
- Schoolleiders willen niet het risico lopen dat zij invalkrachten in dienst moeten nemen, terwijl dit financieel gezien eigenlijk niet haalbaar is.

Wat is het nut van de registratie?

- De Wwz moet werknemers meer werkzekerheid bieden.
- Meldende schoolleiders zijn echter kritisch over de uitwerking van de wet.

Wat zijn oplossingen?

- De Wwz aanpassen op de situatie in het primair onderwijs.
- Gebruikmaken van grote, regionale vervangingspools.
- Schoolleiders zetten soms onbevoegde krachten voor de klas.

Kader: Wet werk en zekerheid

In juli 2015 trad de Wet werk en zekerheid (Wwz) in werking. Met deze wet zijn de regels veranderd voor de inzet van flexibele arbeid. Daarmee veranderden

de regels voor over elkaar opvolgende arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd: een werkgever kan een werknemer maximaal drie keer een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd aanbieden of maximaal twee jaar gebruikmaken van elkaar opvolgende arbeidsovereenkomsten zonder dat een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd ontstaat. Deze wet heeft ook consequenties voor de manier waarop schoolinstellingen vervanging voor tijdelijk afwezige werknemers regelen.

Wat is het probleem?

Meldende schoolleiders geven aan dat de nieuwe regels beperkingen met zich meebrengen rondom vervanging van tijdelijk afwezige leerkrachten en dat ze daardoor meer dan vroeger moeten nagaan of ze een specifieke invalleerkracht kunnen inzetten of niet. Bovendien moet er voor elke nieuwe invaller een aantal administratieve handelingen plaatsvinden, zoals het aanvragen van een Verklaring omtrent gedrag (VOG).

“Ik ben het zat om telkens terug te moeten zoeken hoe vaak iemand voor de klas heeft gestaan en om voor zo’n korte periode alles voor nieuwe invalkrachten te moeten regelen.”

Waar komen de verplichtingen vandaan?

De Wwz stelt de juridische kaders voor het regelen van vervanging. Hoe individuele scholen aan invalleerkrachten kunnen komen en hoe de aanstellingen worden geregeld, wordt veelal op bestuursniveau bepaald. Om schoolleiders te ontlasten, zien we besturen die ervoor kiezen om mobiliteitscentra in te schakelen. In de praktijk zien we echter ook dat schoolleiders alsnog eigen administraties opzetten. Het komt namelijk voor dat mobiliteitscentra geen beschikbare vervangers hebben of dat een vervanger wordt aangeboden die niet geschikt is of simpelweg niet meer mag invallen.

De AVS vult aan dat schoolleiders op een haast krampachtige manier proberen te voorkomen dat ze ‘per ongeluk’ iemand aan moeten nemen terwijl ze zich dat eigenlijk niet kunnen veroorloven.

Wat is het nut van de registratie?

De Wwz heeft als doel om meer werkzekerheid voor werknemers te creëren. Schoolleiders die we spraken, zijn echter zeer kritisch over de uitwerking van de wet. Ze stellen dat het steeds lastiger wordt om adequate vervanging te regelen. Doordat zij gebonden zijn aan het maximaal aantal invalbeurten op een werkplek, zijn invallers bovendien vaak niet bereid om voor korte periodes in te vallen, omdat zij daarmee de kans op langere invalbeurten laten lopen.

Wat zijn oplossingsmogelijkheden?

Naast dat schoolleiders pleiten voor een aanpassing van de Wwz, zoeken zij in de dagelijkse praktijk naar creatieve oplossingen. Zo komt het voor dat scholen onderling afspraken maken om invalkrachten uit te wisselen. Ook spraken we een schoolleider die liever onbevoegd eigen personeel voor de klas laat staan dan dat zij op zoek gaat naar vervanging. De AVS wees ons

erop dat er grote, regionale invalpools ontstaan waarbinnen invalleerkrachten in vaste dienst op verschillende scholen werken.

3.4.2 Aanvragen van vergoeding van vervanging bij het Vervangingsfonds

Samenvatting

Wat is het probleem?

- Declaraties indienen bij het Vervangingsfonds brengt administratieve handelingen met zich mee.

Waar komt de verplichting vandaan?

- Het Vervangingsfonds stelt richtlijnen op waaraan schoolleiders die declaraties indienen zich moeten houden als zij vergoeding willen ontvangen.
- Op haar beurt is het Vervangingsfonds gebonden aan richtlijnen van de Wet verbetering poortwachter (Wvp).

Wat is het nut van de registratie?

- Het voorkomen van het uitkeren van onrechtmatige vergoedingen.
- Meldende schoolleiders ervaren de controle als streng.

Wat zijn oplossingen?

- Communicatie tussen het Vervangingsfonds en schoolleiders verbeteren.
- Selectief handhaven.

Kader: Wet verbetering poortwachter (Wvp)

De Wvp stelt onder meer dat de werkgever bij werknemers die meer dan zes weken ziek zijn een probleemanalyse maakt, de werkgever twee weken na de probleemanalyse een plan van aanpak opstelt, en iedere zes weken de voortgang met de werknemer bespreekt.

Wat is het probleem?

Schoolleiders werkzaam binnen besturen die bij het Vervangingsfonds zijn aangesloten, kunnen vervanging bij het fonds declareren. Bij elk geval van ziekte moet een melding worden gedaan. In gevallen van ziekte van langer dan zes weken vraagt het Vervangingsfonds om aanvullende informatie. De schoolleider die wij hierover spraken, stelt dat schoolleiders zelf in de gaten moeten houden of het Vervangingsfonds aanvullende informatie nodig heeft door in te loggen op de website van het Vervangingsfonds en lopende zaken in te kijken.

Waar komen de verplichtingen vandaan?

Het Vervangingsfonds stelt richtlijnen voor schoolleiders op. Op haar beurt is het Vervangingsfonds gehouden aan de plicht om alleen rechtmatige vergoedingen uit te keren. De keuze van gegevens die het Vervangingsfonds bij schoolleiders uitvraagt, volgt uit de Wet verbetering poortwachter (Wvp).

Wat is het nut van de registratie?

Schoolleiders beseffen dat het onrechtmatig uitkeren van vergoedingen voor vervanging moet worden voorkomen. De schoolleiders die we hierover spraken stelt echter wel dat de controle die door het Vervangingsfonds wordt uitgevoerd als te streng wordt ervaren.

Wat zijn oplossingsmogelijkheden?

Schoolleiders stellen dat de communicatie tussen het Vervangingsfonds en scholen verbeterd kan worden. Het ontvangen van berichten per e-mail op momenten dat er aanvullende gegevens moeten worden aangeleverd, zou een dergelijke verbetering zijn. Bovendien kan worden overwogen om alleen scholen strenger te controleren die in het verleden in de fout zijn gegaan. *“Ik heb begrepen dat het fonds haar controles heeft verscherpt omdat het in het verleden wel eens fout ging. Pak dan eerst degenen aan die dat doen!”*

3.4.3 Registraties gerelateerd aan het Schoolleidersregister PO

Samenvatting

Wat is het probleem?

- Schoolleiders die zich willen (her)registreren op het Schoolleidersregister PO, moeten veel administratieve handelingen verrichten. Dit geldt met name voor de informele route.

Waar komt de verplichting vandaan?

- De verplichting tot registratie komt voort uit cao-afspraken.
- Het komt voor dat besturen schoolleiders opdragen om zich te registreren.

Wat is het nut van de registratie?

- Het schoolleidersregister is bedoeld om professionalisering van schoolleiders te faciliteren en te monitoren. Meldende schoolleiders betwijfelen of dit de juiste manier is.

Wat zijn oplossingen?

- De eisen van de registratie versoepelen.
- Meer vertrouwen op de wil van schoolleiders om zichzelf te ontwikkelen.
- Het aantal erkende opleidingen vergroten.

Kader: cao po

Volgens de geldende cao is registratie in het schoolleidersregister verplicht per 1 januari 2018 om een functie als schoolleider te kunnen uitoefenen.

Wat is het probleem?

Schoolleiders die zich inschrijven bij het schoolleidersregister schrijven zich in eerste instantie in voor een basisregistratie. Aan deze basisregistratie gaan administratieve handelingen vooraf. Zo moeten schoolleiders leerdoelen en bijhorende plannen aandragen en diploma's uploaden. Om ook een herregistratie te bewerkstelligen, moeten casussen, reflecties en bewijsstukken worden ingediend. Een probleem is volgens de meldende

schoolleiders de beperkte ruimte die ze hebben om erkende opleidingen te kiezen. Met name de administratieve eisen om een opleiding die niet door het register wordt erkend te laten meetellen voor de registratie (de informele route), zijn groot.

Waar komen de verplichtingen vandaan?

De verplichting tot registratie komt voort uit cao-afspraken. De stichting Schoolleidersregister PO wordt gedragen door de AVS, de AOb, CNV Onderwijs en de PO-Raad. Deze stichting bepaalt de manier waarop schoolleiders zich registreren. Besturen dragen hun schoolleiders op om zich bij het register aan te sluiten.

Wat is het nut van de registratie?

Het nut om voortdurend te professionaliseren staat onder schoolleiders niet ter discussie. Wel twijfelen zij eraan of een dergelijk register de juiste manier is.

Wat zijn oplossingsmogelijkheden?

Schoolleiders die een melding achterlieten, pleiten soms voor een afschaffing van het schoolleidersregister. Zij stellen dat schoolleiders geen externe druk nodig hebben om zichzelf te ontwikkelen. Een schoolleider die wij hierover spraken, stelt dat meer opleidingen zouden moeten worden erkend. Dan hoeven schoolleiders minder vaak voor de informele route te kiezen en te kiezen voor opleidingen die eigenlijk hun tweede keus zijn.

“Ik wilde bijvoorbeeld de master onderwijskunde volgen. Deze opleiding is niet erkend. Om een dergelijke opleiding toch aan het register toe te voegen kun je weliswaar kiezen voor ‘informeel leren’, maar hier komt zo ontzettend veel administratie bij kijken dat ik maar voor een andere cursus heb gekozen.”

4 RESULTATEN VERDIEPENDE RONDE LEERKRACHTEN

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk doen we verslag van de verdiepende ronde onder leerkrachten, waarbij we nader in zijn gegaan op de drie belangrijkste problemen/thema's die door deze groep zijn gemeld.¹

Het ging hier om registraties rond:

1. handelingsgericht/opbrengstgericht werken;
2. passend onderwijs/zorgleerlingen;
3. het volgen van de cognitieve ontwikkeling van leerlingen.

4.2 Thema 1 Registraties rond handelings-/opbrengstgericht werken

Inleiding

Ongeveer twee derde van de meldingen van leerkrachten had betrekking op administratieve last in verband met handelings- en opbrengstgericht werken. Het ging daarbij vooral om het maken van groepsoverzichten en groepsplannen. In de verdiepingsronde hebben we hierover verder gesproken met vijf meldende leerkrachten, twee intern begeleiders, drie bestuurders en twee onderwijskundig adviseurs.

Samenvatting

Wat is het probleem?

- Formats voor groepsoverzichten die te ingewikkeld of uitgebreid zijn en/of niet koppelen met het leerlingvolgsysteem.
- Groepsplannen waarvan meldende leerkrachten het nut niet zien.

Waar komt de verplichting vandaan?

- Vrijwel alle respondenten noemen de Inspectie.
- Bij de specifieke werkwijze en invulling op de scholen spelen leerkrachten zelf, schoolleiders en ib'ers, onderwijskundig adviseurs en besturen een rol.

Wat is het nut van de registratie?

De meningen over het nut zijn verdeeld:

- Een deel van de meldende leerkrachten ziet geen nut van de groepsoverzichten en -plannen, maar beoordeelt ze puur als een verantwoordingsinstrument.
- De overige respondenten vinden het groepsplan juist wel een nuttig instrument voor planmatig, groepsdoorbrekend en methodeoverstijgend werken.

¹ De overige problemen van leerkrachten worden kort beschreven in bijlage 3.

Wat zijn oplossingen?

- Meldende leerkrachten: minder aandacht voor groepsplannen en meer vertrouwen in leerkracht.
- Overige respondenten: verdere investering in de professionaliteit van de leerkracht.
- Algemeen: praktische oplossingen voor dubbele en ingewikkelde registraties.

Kader: opbrengstgericht werken

Het ministerie van OCW bevordert het opbrengstgericht werken in het primair onderwijs. Het begrip is 2011 nader uitgewerkt in het actieplan *Basis voor presteren*. Daarbij gaat het om het verbeteren van leeropbrengsten en van leraarcompetenties.² In het actieplan wordt geschreven dat de Inspectie scholen beoordeelt op de mate van opbrengstgericht werken. Groepsoverzichten en groepsplannen zijn instrumenten die in het kader van opbrengstgericht werken in het veld worden gebruikt.³ De Inspectie stelt deze niet verplicht.

Wat is het probleem?

Uit de meldingen en uit de telefonische interviews maken we op dat de belangrijkste administratieve last die wordt ervaren bij registraties voor handelingsgericht/opbrengstgericht werken te maken heeft met

- Het maken van groepsoverzichten als basis voor de groepsplannen. Dit wordt vooral als probleem ervaren, omdat daarvoor op scholen formats gebruikt worden die niet (of onvoldoende) koppelen met het leerlingvolgsysteem. Leerkrachten moeten daarom meermaals dezelfde gegevens in verschillende systemen invoeren. De gebruikte formats worden in een aantal gevallen ook te uitgebreid gevonden.
- De groepsplannen zelf. Het maken van de groepsplannen wordt door de meldende leerkrachten vooral als probleem ervaren, omdat zij het nut ervan niet zien. Ze voegen volgens hen niets toe aan de dagelijkse praktijk en het onderwijs.

De frequentie (soms twee à drie keer per jaar) waarmee en het aantal vakken (veelal 3) waarvoor groepsoverzichten en -plannen moeten worden gemaakt draagt sterk bij aan de gevoelde last. Leerkrachten van combinatieklassen kunnen daarbij een verhoogde (want dubbele) last ervaren.

Waar komt de verplichting vandaan?

In de gesprekken hebben we de verschillende actoren gesproken, die betrokken zijn bij de wijze waarop met groepsoverzichten en -plannen op de scholen van de melders wordt gewerkt.

² OCW (2011). *Actieplan 'Basis voor Presteren'. Naar een ambitieuze leercultuur voor alle leerlingen*. Kamerstuk, 23-05-2011.

³ Een groepsplan is in de regel een beschrijving van de doelen en het gedifferentieerde onderwijsaanbod voor een bepaalde periode. In het groepsoverzicht worden de gegevens van observaties, toetsen, signaleren, gesprekken met kinderen/ouders en de evaluatie van het vorig groepsplan verzameld, geanalyseerd en geïnterpreteerd.
<http://www.slo.nl/primair/themas/jongekind/lexicon/groepsplan/>

- In eerste instantie komt de omvang van de last voort uit de interpretatie van de leerkracht zelf: wat denkt hij/of zij wat de inhoud van de overzichten en plannen moet zijn en is duidelijk wat er van hem/of haar verwacht wordt? Sommige leerkrachten lijken er, zo komt in de verdiepingsronde naar voren, een grotere taak van te maken dan de bedoeling is.
- De verdiepende gesprekken maken verder duidelijk dat schoolleiders en intern begeleiders op de scholen verantwoordelijk zijn voor de praktische invulling van het werken met groepsplannen, de keuze van formats en de praktische kaders (frequentie, omvang, vakken). Zij voeren het directe gesprek met de betrokken groepsleerkrachten over de uitvoering.
- Het bestuur geeft in de regel de beleidskaders aan. We hebben enkele grote besturen gesproken waar deze vorm van planmatig onderwijs deel uitmaakt van het kwaliteitsbeleid. Besturen hebben daarin dan expliciet opgenomen dat er gewerkt wordt met groepsplannen en in welke frequentie dat gebeurt. In enkele gevallen gaven de besturen aan in gesprek te gaan met scholen en leerkrachten over het nut en de noodzaak van deze manier van werken en er ook op toe te zien dat het op hun scholen gebeurt.
- Ib'ers en besturen in enkele regio's wijzen ook op de rol van onderwijskundig adviseurs (zelfstandig, van ondersteuningsbureaus of van de vroegere Samenwerkingsverbanden Weer Samen Naar School). Die speelden/spelen een rol bij de introductie van het werken met groeps-overzichten en opstellen van groepsplannen. Zij introduceerden soms ook specifieke instrumenten en werkwijzen, die door betrokkenen achteraf als ingewikkeld, niet praktisch en te uitgebreid worden bestempeld.
- Op de vraag van wie deze verplichting uiteindelijk afkomstig is, wijzen de meldende leerkrachten vrijwel allemaal naar de Inspectie van het Onderwijs. Ook de betrokkenen op hogere niveaus noemen de Inspectie als bron. Volgens hen is de verplichting die de Inspectie op dit vlak zou stellen misschien in theorie minder strikt geformuleerd, maar wordt die in de in de praktijk toch wel ervaren. De inspecteurs vragen, volgens hen, bij bezoeken altijd naar een aantoonbare onderbouwing van de planmatige manier van werken.

De Inspectie zelf verwacht wel een planmatige werkwijze van de scholen, maar stelt geen eisen aan de aard en vorm van documenten die daarvoor worden gehanteerd. De Inspectie stelt zich op het standpunt dat geen enkele registratie alleen maar bedoeld kan zijn voor verantwoording. Het groepsplan zou als (zelfgekozen) instrument uiteindelijk altijd ten dienste moeten staan van het onderwijs aan de leerlingen. De Inspectie ziet wel dat die boodschap niet altijd overkomt.

Wat is het nut van de registratie?

Het merendeel van de meldende leerkrachten ziet het nut van de groepsoverzichten en -plannen niet. Ze beoordelen ze vooral als een verantwoordingsinstrument: *'iets wat je in de kast moet hebben liggen voor als de Inspectie komt'*. Zij vinden dat ze in het dagelijkse contact voldoende overzicht hebben over het niveau van individuele leerlingen.

Ook wordt door respondenten opgemerkt dat de lesmethoden van de educatieve uitgeverijen zich steeds verder ontwikkelen en ook groepsoverzichten opleveren, en dat de doelen van de methode voldoende zijn om planmatig te werken.

De ib'ers en vertegenwoordigers van de besturen die we hebben gesproken vinden het groepsplan juist wel een nuttig instrument voor de leerkracht om met enige distantie naar het werk te kijken, los te komen van de methode, overzicht te houden over de leerlijnen en over het tempo waarin clusters leerlingen door de stof moeten worden geleid. Het groepsplan is dan een hulpmiddel bij een werkwijze waarin met regelmaat resultaten worden geanalyseerd, geëvalueerd en een groepsdoorbrekend perspectief wordt verkregen.

Wat zijn mogelijke oplossingen?

De respondenten brengen voor het werken met groepsplannen verschillende oplossingsmogelijkheden naar voren. Een deel van de melders (zij die menen dat groepsplannen alleen dienen ter verantwoording) vindt dat het maken van groepsplannen achterwege kan blijven. Zij vragen om meer vertrouwen in de professionaliteit van de leerkracht die de leerlingen (hun niveau en hun specifieke omstandigheden) kent vanuit de dagelijkse praktijk.

De ib'ers en vertegenwoordigers van besturen zoeken de oplossingen vooral in een verdere investering in de professionaliteit van de leerkracht. Dat vraagt wellicht om verdere training in het maken en gebruiken van groepsplannen ten behoeve van de verbetering van het eigen onderwijs. Zij vinden ook dat er nog een bepaalde routine in deze werkwijze gevonden moet worden. Dat zal de last op den duur verminderen.

Aangaande de groepsoverzichten vindt een deel van de melders en van de bestuurders en ib'ers dat er praktische oplossingen moeten komen voor registraties: geen dubbele registraties (overtypen van resultaten) en geen onnodig ingewikkelde of uitgebreide registraties.

4.3 Thema 2 Passend onderwijs/zorgleerlingen

Inleiding

Bijna de helft (47%) van de meldingen van leerkrachten had betrekking op administratieve lasten in verband met passend onderwijs en zorgleerlingen. Het ging daarbij vooral om het opstellen en het bijhouden van groei-documenten/zorgdossiers en de veelheid aan verschillende, ingewikkelde formulieren die komen kijken bij het aanvragen van extra ondersteuning. In de verdiepingsronde hebben we hierover verder gesproken met vijf meldende leerkrachten en twee schoolbestuurders. Daarnaast is het thema passend onderwijs ook aan de orde geweest in gesprekken met vijf meldende schoolleiders, vijf vertegenwoordigers van samenwerkingsverbanden en met de Inspectie. (zie paragraaf 3.3).

Samenvatting

Wat is het probleem?

- Veel papierwerk voor aanvragen van extra ondersteuning volgens ingewikkelde procedures en formats.
- Dossieronderhoud (t.b.v. behouden ondersteuning) kost tijd en is niet altijd relevant.
- Gebrek aan middelen.

Waar komt de verplichting vandaan?

- Formats en procedures zijn afgesproken binnen het samenwerkingsverband.

Wat is het nut van de registratie?

- Meldende leerkrachten zien het nut van bijhouden van dossiers, maar ervaren de registraties vooral als tijdrovende verantwoording aan het samenwerkingsverband.

Wat zijn oplossingen?

- Kritische beschouwing van de gevraagde informatie: wat is echt nodig en wat niet.
- Meer administratie-uren voor leerkrachten en intern begeleiders.
- Minder verschillende formulieren.
- Minder vaak vergaderen en evalueren.

Kader: passend onderwijs

In augustus 2014 werd het passend onderwijs ingevoerd. Sinds die datum is de Wet passend onderwijs van kracht en zijn de reguliere en de speciale scholen in een regio er samen verantwoordelijk voor dat alle leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben een goede onderwijsplek geboden wordt. De in totaal 77 regionale samenwerkingsverbanden po zijn vrij in de wijze waarop zij de extra ondersteuning inrichten en toekennen aan leerlingen.⁴ Ook zijn zij volledig in de verdeling van de daarvoor toegekende middelen over de scholen.

Wat is het probleem?

Uit de meldingen en de telefonische interviews met leerkrachten maken we op dat de belangrijkste administratieve lasten rondom zorgleerlingen/passend onderwijs te maken hebben met:

- Het opstellen en bijhouden⁵ van (groei)documenten/zorgdossiers voor het aanvragen/behouden van extra ondersteuning of een arrangement.
- De vele verschillende, soms ingewikkelde formulieren/documenten waarmee de aanvraag voor extra ondersteuning gepaard gaat.
- Het jaarlijks opnieuw moeten invullen van dezelfde documenten, terwijl dat vaak niet relevant is omdat de problemen chronisch zijn.
- Aanvragen voor extra ondersteuning die niet worden toegekend vanwege een gebrek aan/uitputting van middelen.

⁴ Er bestaan geen landelijk vastgestelde criteria meer voor het toekennen van voorzieningen.

⁵ Als kinderen extra ondersteuning krijgen, moet de leerkracht hun groeidocument/zorgdossier regelmatig aanvullen/updaten (de hierbij genoemde frequenties lopen uiteen van een keer per maand tot vier keer per jaar).

Waar komen de verplichtingen vandaan?

De verplichting om bepaalde informatie volgens een bepaald format te verstrekken, is volgens de meldende leerkrachten afkomstig van het samenwerkingsverband.

In de gesprekken met vertegenwoordigers van samenwerkingsverbanden wordt bevestigd dat zij eigen afspraken maken over procedures en te gebruiken formats. De verplichting tot het opstellen en bijhouden van groeidocumenten komt ook vanuit het samenwerkingsverband.

In welke mate de uitvoering neerkomt op de leerkracht en/of de intern begeleider wordt op schoolniveau bepaald, maar is mede afhankelijk van de manier waarop het samenwerkingsverband is georganiseerd. Soms is er sprake van ondersteuningsteams die leerkrachten en intern begeleiders bijstaan.

Leerkrachten die een gebrek aan middelen melden, zeggen dat dit zowel te wijten is aan de 'slechte' afspraken die hier binnen het samenwerkingsverband over zijn gemaakt, als aan de wijze waarop de beschikbare middelen door het eigen bestuur worden besteed.

Wat is het nut van de registratie?

Het belangrijkste doel van de registraties is volgens de melders vooral 'verantwoording aan het samenwerkingsverband'. Alleen door alle formulieren op de vereiste wijze in te vullen en aan te leveren, is het mogelijk om extra hulp te krijgen voor een kind.

Hoewel de geïnterviewde leerkrachten het bijhouden van dossiers zeker nuttig vinden, zijn er factoren die maken dat zij de registraties in de praktijk als veel te tijdrovend ervaren. Zo vinden sommigen dat de registratie 'te ver' gaat. *"Ik heb in mijn klas drie kinderen met een arrangement en ik heb bijna een administratief medewerker nodig om in het leerlingvolgsysteem bij te houden wat ik allemaal met deze kinderen doe."*

Anderen vinden dat de tijd die zij besteden aan de registraties uiteindelijk ten koste gaat van de andere leerlingen. *"Ik word er wel steeds handiger in, maar het uitvoeren, evalueren en noteren van al die interventies kost tijd die ik niet aan de groep kan besteden."*

Ook valt het leerkrachten, na alle gedane moeite, soms tegen hoeveel geld er vrijkomt en hoeveel daarvan er vervolgens kan worden besteed aan directe begeleiding voor het kind.

Wat zijn oplossingsmogelijkheden?

De geïnterviewden brachten een aantal mogelijke oplossingen naar voren:

- Er zou kritisch moeten worden bekeken of alle nu aan te leveren informatie ook daadwerkelijk nodig is voor de ondersteuningsbeslissing.
- Meer uren voor leerkrachten en/of intern begeleiders voor het opstellen en bijhouden van groeidocumenten/zorgdossiers.
- Koppelen van het leerlingvolgsysteem aan de databases waar samenwerkingsverbanden mee werken.

- Minder verschillende formulieren. Het zou bijvoorbeeld handig zijn als elke soort instantie bij elk samenwerkingsverband hetzelfde formulier zou hebben.
- Minder vergaderen en evalueren en meer geld voor directe begeleiding.

4.4 Thema 3 Registraties rond het volgen van cognitieve ontwikkeling

Inleiding

43 procent van de meldingen van leerkrachten had betrekking op administratieve last rond de registratie van de cognitieve ontwikkeling van leerlingen. De gemelde problemen hebben vrijwel allemaal te maken met de gebruikte registratiesystemen en de gegevens die in verschillende systemen moeten worden ingevoerd. In de verdiepingsronde hebben we hierover gesproken met vijf melders, twee schoolleiders, twee bestuurders, een vertegenwoordiger van een samenwerkingsverband po-vo en een softwareleverancier.

Uit de meldingen en de interviews bleek dat dit thema in de praktijk ook veel te maken heeft met het thema *Registratie van de sociaal-emotionele ontwikkeling*. De systemen waarmee die ontwikkeling wordt gevolgd (bijvoorbeeld ZIEN! of SCOL), zijn namelijk vaak een component van 'het leerlingvolgsysteem' dat de school gebruikt (bijvoorbeeld ParnasSys of ESIS), en waarin vaak ook de verslagen van gesprekken met ouders en/of intern begeleiders worden vastgelegd/ingevoerd.⁶

Samenvatting

Wat is het probleem?

- De gemelde problemen hebben te maken met de gebruikte registratiesystemen en de gegevens die in verschillende systemen moeten worden ingevoerd.
- Beperkte koppelings- en uitwisselingsmogelijkheden van gebruikte systemen en daardoor dubbele gegevensinvoer.
- Systemen die nog niet zijn uitontwikkeld en regelmatig veranderen.

Waar komt de verplichting vandaan?

- De verplichting tot het gebruik van een leerling- en onderwijsvolgsysteem komt voort uit de WPO; de Inspectie houdt toezicht.
- Besturen kiezen de systemen die moeten worden gebruikt en maken regionale afspraken over gegevensuitwisseling.
- Softwareleveranciers zijn verantwoordelijk voor de uitwisselingsmogelijkheden tussen systemen.

⁶ De gebruikte leerlingvolgsystemen zijn vaak veelomvattend, en (kunnen) ook worden gebruikt voor de leerlingadministratie (inclusief uitwisseling met BRON), het genereren van groepsoverzichten, het maken van groepsplannen en de zorgadministratie rondom leerlingen.

Wat is het nut van de registratie?

- Registratie van de cognitieve ontwikkeling en een goede uitwisseling van gegevens bij overdracht van leerlingen worden nuttig gevonden.
- Dubbel invoerwerk en het gebruik van verschillende systemen niet.

Wat zijn oplossingen?

- Meer integratie van en compatibiliteit tussen de gebruikte systemen.
- Verbetering vaardigheden leerkrachten (ICT, efficiënt registreren).
- Administratieve taken efficiënter organiseren.

Wettelijk kader

Het wettelijk kader voor deze registratie wordt gegeven in de Wet op het primair onderwijs (WPO, artikel 8, lid 6): *De scholen gebruiken een leerling- en onderwijsvolgsysteem waaruit de vorderingen in de kennis en vaardigheden blijken op het niveau van de leerling, de groep en de school. Het leerling- en onderwijsvolgsysteem bevat toetsen die kennis en vaardigheden van de leerling meten op de terreinen, genoemd in het tweede lid.*⁷

Wat is het probleem?

Melders hebben binnen hun school vaak te maken met veel verschillende registratiesystemen (bijvoorbeeld voor resultaten van methodetoetsen, voor de Cito-toetsen, voor rapporten, sociaal-emotionele ontwikkeling, absentie, voor de overdracht van kleuters in de onderbouw, voor de overdracht van leerlingen naar het voortgezet onderwijs). Meldingen hebben dan vooral betrekking op beperkte koppelings- en uitwisselingsmogelijkheden van gebruikte systemen, waardoor dezelfde gegevens meermaals moeten worden ingevoerd.

- Dubbel werk doordat systemen intern (nog) niet gekoppeld zijn.
De registratie van de leervorderingen brengt volgens de melders vaak 'dubbel werk' mee. De resultaten van methodegebonden toetsen moeten (na verwerking in het registratiesysteem van de methode zelf) in het leerlingvolgsysteem worden overgenomen. Hetzelfde geldt voor de landelijk genormeerde Cito-toetsen. Als scholen alles in één systeem willen onderbrengen, bijvoorbeeld om via het leerlingvolgsysteem rapporten te maken, is het moeilijk om aan deze dubbele registraties te ontkomen.
- Volgsysteem voor kleuters sluit (nog) niet aan.
In de praktijk blijkt er voor het volgen van de ontwikkeling van kleuters vaak een apart volgsysteem (bijvoorbeeld Pravoo of KIJK!) nodig te zijn, omdat systemen als ParnasSys en ESIS van oudsher ingericht zijn op het volgen van leerlingen vanaf groep 3. Dit heeft tot gevolg dat het meeste van wat er is genoteerd in kleutervolgsysteem niet meegaat naar groep 3 en verder.
- Dubbel werk bij de uitwisseling met vo.
Ook bij de uitwisseling van specifieke gegevens met het voortgezet onderwijs via systemen als de Plaatsingswijzer, Intergrip en Overstap

⁷ WPO, Artikel 8, lid 2: *Het onderwijs richt zich in elk geval op de emotionele en de verstandelijke ontwikkeling, en op het ontwikkelen van creativiteit, op het verwerven van noodzakelijke kennis en van sociale, culturele en lichamelijke vaardigheden.*

Service Onderwijs (OSO), is volgens de melders regelmatig dubbele invoer nodig. De integratie van de verschillende systemen is beperkt.

- De systemen veranderen nog.
Enkele melders wijzen op veranderende versies van systemen, waardoor men er weer opnieuw mee moet leren omgaan. Ook door een bestuurder wordt opgemerkt dat specifieke systemen (bijvoorbeeld OSO of Intergrip) soms de school in worden gebracht, voordat ze helemaal zijn uitontwikkeld. Het levert irritatie op dat er daarna steeds aanpassingen plaatsvinden.
- Volgen van sociaal emotionele ontwikkeling voegt zelden iets toe.
Het volgen van sociaal emotionele ontwikkelingen vindt vaak plaats door het enkele malen per schooljaar invullen van uitgebreide vragenlijsten/observatielijsten over elk kind. Volgens de meldende leerkrachten is dit veel werk, terwijl het eigenlijk niets toevoegt. Er komt namelijk zelden iets uit wat hun zelf nog niet was opgevallen.

Waar komt de verplichting vandaan?

- Het registreren van de cognitieve ontwikkeling en het registreren van de sociaal-emotionele ontwikkeling van leerlingen zijn verplichtingen die voortkomen uit de WPO. De Inspectie houdt toezicht op naleving hiervan door de scholen.⁸ De Inspectie stelt geen eisen aan het systeem of het format dat daarvoor wordt gebruikt.
- De specifieke keuzes voor het soort gegevens dat in het volgsysteem wordt opgenomen, en de wijze waarop en de frequentie waarmee ze worden geregistreerd, worden in het veld gemaakt en zijn onderdeel van de uitvoeringsketen.
- Uit de gesprekken met directeuren en bestuurders komt daarbij naar voren dat de keuze voor het 'primaire' leerlingvolgsysteem en wat daarin, wanneer wordt vastgelegd vaak op bestuursniveau wordt gemaakt, ook ten behoeve van het genereren van bovenschoolse informatie uit de systemen. De keuzes met betrekking tot andere aanvullende volgsystemen ligt eveneens vaak bij het schoolbestuur.
- Daarnaast wordt er regelmatig gewezen op regionale afspraken tussen schoolbesturen (eventueel binnen een samenwerkingsverband po-vo), als het gaat om de gegevens voor de overdracht van leerlingen naar andere scholen of naar het voortgezet onderwijs en om de systemen die moeten worden gebruikt voor de uitwisseling ervan.
- Melders wijzen regelmatig op technische beperkingen van systemen, waardoor hun administratieve taken mede worden bepaald. De softwareleveranciers spelen een rol waar het gaat om de technische mogelijkheden van de gebruikte systemen voor eenvoudige gegevensinvoer en voor uitwisselings- en koppelingsmogelijkheden. Navraag bij één van de grote leveranciers leert dat er gewerkt wordt aan

⁸ Inspectie van het Onderwijs (2012). *Toezichtkader po/vo 2012*. Utrecht. In het Toezichtkader is onder kwaliteitsaspect 7a (De leerkrachten volgen systematisch de vorderingen van de leerlingen) normindicator 7.1 opgenomen: *De school gebruikt een samenhangend systeem van genormeerde instrumenten en procedures voor het volgen van de prestaties en de ontwikkeling van de leerlingen.*

betere import- en exportfuncties. De ontwikkelaars richten zich daarbij op de gemene deler (wat doen de meeste scholen) en proberen daarin zo goed mogelijk te faciliteren. De leveranciers gaan niet over de inhoud, daarvoor blijven de besturen en scholen zelf verantwoordelijk, net als voor de privacybewaking bij uitwisseling van gegevens.

Wat is het nut van de registratie?

Het doel van de registratie van de cognitieve ontwikkeling wordt door alle respondenten onderschreven. Het is immers belangrijk om te weten waar een leerling 'staat'. Ook het belang van een goede uitwisseling en overdracht wordt ingezien. Het dubbele werk en het 'heen en weer hoppen tussen verschillende systemen' die deze registratieverplichting in de praktijk met zich meebrengt, worden (vanzelfsprekend) niet als nuttig ervaren.

Ook is het volgens de leerkrachten van belang om te weten waar een kind in sociaal-emotioneel opzicht 'staat'. De registratieverplichting hieromtrent wordt door de betreffende leerkrachten echter niet als nuttig ervaren, omdat het hun wel extra werk oplevert, maar geen extra inzichten.

Wat zijn de mogelijke oplossingen?

Uit gesprekken met directeuren en bestuurders kwam naar voren dat zij dit probleem van 'dubbel werk' (h)erkennen. Volgens hen (en de meldende leerkrachten) kan de oplossing komen uit het beter op elkaar afstemmen (meer integratie en compatibiliteit) van de verschillende systemen.

Daaraan moet gewerkt worden door de softwareleveranciers die daar ook al mee bezig zijn. Er wordt in verschillende verbanden (zoals het leveranciersoverleg voor OSO, voor de Basisregistratie Onderwijsnummer (BRON) en over de verplichte eindtoets) naar betere afstemming gezocht. Deze platforms zouden een rol kunnen spelen in verdere oplossingsmogelijkheden.

Daarbij wordt door een enkele geïnterviewde bestuurder en door de softwareleverancier opgemerkt dat er al veel mogelijk is in bestaande systemen. De beschikbare mogelijkheden tot export en uitwisseling worden echter niet altijd ten volle benut. Volgens de bestuurder komt dat mede door gebrek aan vaardigheden en routine bij leerkrachten. Hij pleit ervoor dat een aantal van deze taken wordt belegd bij en wordt overgelaten aan de administratief medewerkers, die hier veel sneller en efficiënter mee om kunnen springen.

Wat betreft het volgen van de sociaal-emotionele ontwikkeling werd door enkele leerkrachten geopperd of het wel nodig is om alles telkens weer zo uitgebreid te bekijken voor alle kinderen. Je zou het ook alleen voor de kinderen die op dit gebied meer aandacht nodig hebben zo uitgebreid kunnen doen, en voor de andere kinderen wat meer basaal.

Ook is het volgens directeuren en bestuurders belangrijk dat men beseft wat er genoteerd moet worden en waarom. Besturen, scholen en leerkrachten moeten bewust nadenken over wat nuttig en noodzakelijk is, en hoe je dat het efficiëntst kunt registreren.

“Ik wil volgend jaar met het team het gesprek aangaan. Hoe willen we de systemen die we hebben benutten? Wat willen we volgen? Wat is relevant? Waarschijnlijk gaan we dit doen met een paar praktijkvoorbeelden. We pakken een paar dossiers van kinderen in groep 8 en gaan dan samen terugkijken. Wat hebben we met z'n allen genoteerd over dit kind en hoe nuttig was dat achteraf? We gaan dan ook praten met het zorgteam. Hun vragen welke dingen zij gewoon altijd moeten weten. Dat leggen we dan sowieso vast.”

De oplossing voor regeldruk ligt (volgens directeuren) ook in het efficiënt omgaan met de ‘open registraties’ in het leerlingvolgsysteem: *“Leerkrachten moeten zelf ook kritisch zijn. Bij het verslagleggen van een gesprek kun je enkele kantjes typen, maar je kunt je ook beperken tot de aanleiding en de gemaakte afspraken. Wij zeggen altijd, doe het zo kort mogelijk. Leerkrachten hebben doorgaans een hoge arbeidsmoraal en zijn heel betrokken, dat kan een valkuil zijn.”*

5 CONCLUSIES

5.1 Inleiding

In de vorige hoofdstukken hebben we de door schoolleiders, leerkrachten en ondersteuners ervaren administratieve last eerst in kaart gebracht en vervolgens op een aantal hoofdthema's nader onderzocht. In dit hoofdstuk trekken we overkoepelende conclusies ten aanzien van de onderzoeksvragen.

5.2 Problematische registraties (onderzoeksvraag 1)

Uit de analyse van de door schoolleiders gemelde problemen kwamen registratieverplichtingen op zeven thema's naar voren. De meldingen van schoolleiders hadden (in volgorde van het aantal meldingen) betrekking op registraties rond:

1. beleid en verantwoording;
2. passend onderwijs;
3. personeel en personeelsbeleid;
4. eisen van de Inspectie;
5. handelings-/opbrengstgericht werken;
6. contacten met ouders;
7. het volgen van de ontwikkeling van leerlingen.

Uit de analyses van door leerkrachten en ondersteunend personeel gemelde problemen kwamen zes (dezelfde) thema's naar voren. De meldingen van leerkrachten en ondersteunend personeel hadden (in volgorde van het aantal meldingen) betrekking op registraties rond:

1. handelings-/opbrengstgericht werken;
2. passend onderwijs en zorgleerlingen;¹
3. het volgen van de (cognitieve) ontwikkeling/leervorderingen van leerlingen;
4. communicatie met ouders;
5. het volgen van de sociaal-emotionele ontwikkeling van leerlingen;
6. de positie van de leerkracht/ondersteuner als werknemer.

Leerkrachten in het speciaal (basis)onderwijs maken relatief wat vaker melding van registraties rondom zorgleerlingen. Meldingen over het registreren van cognitieve ontwikkelingen en leervorderingen komen relatief wat vaker van leerkrachten werkzaam in de onderbouw. Verder komt uit de analyses naar voren dat leerkrachten werkzaam op scholen met een laag

¹ Bij leerkrachten waren registraties rondom handelings-/opbrengstgericht werken het belangrijkste (meest genoemde probleem) en registraties rondom passend onderwijs/zorgleerlingen het op een na belangrijkste probleem. Bij het ondersteunend personeel was dit andersom.

percentage gewichtenleerlingen relatief wat meer melding maken van registraties rond communicatie met ouders.

Voor zowel schoolleiders als leerkrachten als ondersteunend personeel geldt dat de meldingen die zij deden vaak gingen over meerdere registraties en betrekking hadden op meerdere thema's en subthema's. Bij schoolleiders en leerkrachten gold dit voor circa zestig procent van de meldingen, bij ondersteuners voor bijna veertig procent van de meldingen. Ook uit de inhoudelijke analyse wordt duidelijk dat veel melders een (soms lange) opsomming geven van alle registraties die zij moeten bijhouden. Voor hen is het dan ook de veelheid aan registraties die regeldruk veroorzaakt.

Daarnaast kunnen we uit de inhoudelijke analyse van de meldingen concluderen dat een belangrijk deel van de last wordt veroorzaakt doordat er veel dubbel geadmineistreerd moet worden, omdat systemen en formats niet op elkaar aansluiten. Het meermaals invoeren van dezelfde gegevens in verschillende systemen en het opleveren van dezelfde informatie in een andere vorm is een frustratie van een substantieel deel van de respondenten.

Wat in zijn algemeenheid ook opvalt, is ten slotte dat veel meldingen betrekking hebben op relatief nieuwe of veranderde registraties (bijvoorbeeld rond passend onderwijs en werkwijzen rond opbrengstgericht werken) of uitwisselingssystemen. Deze nieuwe of veranderde registraties en registratiesystemen leveren ook administratieve last op, omdat ze nog niet geheel zijn uitgekristalliseerd en nog worden aangepast.

5.3 **Herkomst van de registraties (onderzoeksvraag 2)**

In de verdiepingsronde zijn we ingegaan op de bronnen van de regeldrukveroorzakende registraties. Dat hebben we gedaan voor de drie meest genoemde thema's voor leerkrachten respectievelijk voor schoolleiders. Daarbij hebben we in de eerste plaats aandacht besteed aan de vraag waar de verplichting voor een bepaalde registratie vandaan komt. Daarnaast hebben we ook onderzocht waar de afspraak voor een bepaalde werkwijze of voor het gebruik van specifieke formats of instrumenten vandaan komt.

Wettelijke kaders en toezicht

De thema's die nader zijn onderzocht voor leerkrachten zijn rechtstreeks gerelateerd aan het onderwijsproces en het werken met de leerlingen. Bij die thema's wordt in veel gevallen de overheid als belangrijkste bron voor een registratieverplichting genoemd. De Wet op het primair onderwijs, de Wet op het onderwijstoezicht en bijvoorbeeld de Wet op het passend onderwijs geven de kaders voor de betreffende registraties. Maar ook specifiek overheidsbeleid (in bijvoorbeeld actieplannen en kwaliteitsagenda's) doet dat.

De Inspectie houdt toezicht op wat wettelijk verplicht is (bijvoorbeeld het gebruik van een leerlingvolgsysteem of het opstellen van schoolplannen). De

Inspectie stelt echter geen eisen aan te gebruiken systemen en formats of aan de omvang van een verplichte registratie.

Door melders wordt vaak gewezen naar de Inspectie als bron van registratieverplichtingen, ook bij registraties waar feitelijk geen wettelijke verplichting aan ten grondslag ligt en de oorzaak voor de registratie feitelijk in de uitvoeringsketen ligt. Er wordt door hen een grote verantwoordingsdruk aan de Inspectie gevoeld. Zo zijn bijvoorbeeld groepsplannen formeel niet verplicht, maar wordt er volgens de betrokkenen in het veld wel altijd gevraagd naar een aantoonbare onderbouwing (in documenten) van de planmatige manier van werken. Dit leidt bij melders tot de constatering dat deze registraties uiteindelijk vooral dienen ter verantwoording aan de Inspectie. De Inspectie stelt zich op het standpunt dat geen enkele registratie alleen maar bedoeld kan zijn voor verantwoording. De registratie zou als instrument uiteindelijk altijd ten dienste moeten staan van het onderwijs en de leerlingen. Als procedures dat doel niet dienen, zouden ze moeten worden herzien. De Inspectie constateert dat die achterliggende boodschap van het doel en het nut niet altijd overkomt bij de betrokkenen in het veld.

De registratieverplichtingen waar schoolleiders mee te maken hebben, zijn breder dan die voor leerkrachten. Naast de hiervoor al genoemde wetten zijn voor hen bijvoorbeeld ook sociale zekerheidswetten, de Arbowet en wetten en regelingen met betrekking tot fysieke en sociale veiligheid van belang. Bovendien spelen sectorale afspraken uit de cao primair onderwijs een rol. Naast de Inspectie van het Onderwijs hebben schoolleiders dan ook te maken met een breder scala aan toezichthouders waaraan verantwoording moet worden afgelegd voor specifieke taken (bijvoorbeeld op het gebied van arbeidsomstandigheden en fysieke veiligheid).

Partijen in de uitvoeringsketen

Er zijn in de uitvoeringsketen verschillende partijen die elk hun eigen rol spelen bij de regeldrukveroorzakende registraties. Het gaat daarbij zowel om afspraken over registraties als om afspraken over werkwijzen en te gebruiken formats. In het onderzoek komen de volgende partijen naar voren.

- Het schoolbestuur geeft de interne beleidskaders voor het proces op de scholen en voor de registraties die daaruit voortvloeien voor schoolleiders, leerkrachten en ondersteuners. Dat gebeurt in de regel vanuit een visie op het onderwijs en de kwaliteitsborging. Daarbij gaat het niet alleen om de wijze van uitvoeren van wettelijke taken, maar ook over het doorvoeren van procedures die voortkomen uit regionale afspraken rond bijvoorbeeld passend onderwijs, de overgang po-vo en dergelijke. Besturen geven daarbij soms expliciete richtlijnen voor werkwijzen en registraties en spreken schoolleiders, leerkrachten en ondersteuners soms ook aan op de uitvoering, het aanleveren van informatie en het gebruik van instrumenten.
- Naast de schoolbesturen zijn er de samenwerkingsverbanden waarin zij deelnemen: de al genoemde regionale samenwerkingsverbanden passend onderwijs waarin alle besturen moeten deelnemen en niet-verplichte verbanden als samenwerkingsverbanden po-vo. Ook op dit niveau worden

keuzes gemaakt die de aard en de omvang van de administratieve taken (mede) bepalen. Zo spelen de samenwerkingsverbanden passend onderwijs een rol bij mogelijk regeldruk veroorzakende procedures die scholen moeten volgen. Binnen de samenwerkingsverbanden worden eigen afspraken gemaakt over de uitwisseling van gegevens tussen scholen en de formats die daarvoor gebruikt worden.

- De nadere gesprekken maken verder duidelijk dat schoolleiders en waar van toepassing intern begeleiders op de scholen verantwoordelijk zijn voor de praktische invulling van specifieke werkwijzen, voor de keuze van eigen formats en systemen (naast het leerlingvolgsysteem) en voor de praktische kaders van de uitvoering (frequentie en omvang) van registraties voor leerkrachten. Deze keuzes zijn van invloed op wat er in de praktijk aan administratieve taken van de leerkrachten en ondersteuners wordt gevraagd.
- Ook onderwijskundig adviseurs (zelfstandig, van ondersteuningsorganisaties) kunnen een rol spelen bij de introductie op scholen van specifieke werkwijzen en daarbij soms ook van specifieke instrumenten die door een aantal betrokkenen als ingewikkeld, niet praktisch en te uitgebreid worden bestempeld.
- Uiteindelijk merken we op dat de omvang van een gevoelde administratieve last mede voortkomt uit de interpretatie van de onderwijsprofessional zelf: wat denkt hij of zij wat de inhoud van de te maken overzichten en registraties moet zijn en is duidelijk wat er van hem of haar verwacht wordt? Sommigen lijken er, zo komt in de verdiepingsronde naar voren, een grotere taak van te maken dan oorspronkelijk de bedoeling is. Daarbij wordt soms ook uit het oog verloren welk nut de registratie zou moeten dienen.

5.4 Nut van de problematische registraties (onderzoeksvraag 3)

De ervaren administratieve last hangt samen met de onderkenning van het nut van de registraties. Als een registratie door de schoolleider, leerkracht of ondersteuner vooral als verantwoordingseis wordt gezien en het hem of haar niet duidelijk is wat het nut is voor de dagelijkse praktijk, is de gevoelde last sterk. We zagen dit bijvoorbeeld terug bij meldingen van leerkrachten over groepsplannen en het registreren van alle oudercontacten en bij meldingen van schoolleiders over het teveel aan managementrapportages en incidentenregistraties. De directe link met het onderwijs en met de leerlingen moet dus altijd helder zijn.

In de meeste gevallen onderkent men echter ook wel het achterliggende nut van een registratie en van het bijhouden van specifieke dossiers. In die gevallen ligt de ervaren last veel meer in de vorm waarin de registratie is gegoten, in het te uitgebreide of te ingewikkelde format, in het feit dat er onvoldoende gebruik wordt (kan worden) gemaakt van al bestaande registraties en in de organisatie van de werkzaamheden. De vraag is daarbij

eerder of een registratie niet eenvoudiger en minder omvangrijk kan worden ingericht of dat de uitvoering efficiënter kan worden georganiseerd. We zagen dit bij leerkrachten bijvoorbeeld terug bij de meldingen over registraties rond het volgen van ontwikkelingen van leerlingen en de groeidocumenten voor passend onderwijs. Bij schoolleiders zagen we het terug bij de verschillende beleidsrapportages, -verslagen en -plannen die moeten worden gemaakt.

5.5 Mogelijke oplossingen (onderzoeksvraag 4)

In hoofdstuk 3 en 4 zijn belangrijkste oplossingsmogelijkheden per thema voor respectievelijk schoolleiders en voor leerkrachten aangegeven. Hier vatten we de suggesties voor vermindering van de administratieve last die uit de meldingen en de verdiepingsronde naar voren komen nog eens overkoepelend samen.

De belangrijkste suggesties zijn:

- *Korter en bondiger registreren*
Verslaglegging (bijvoorbeeld van gesprekken met ouders of van overleggen) kan kort maar krachtig en alleen op de hoofdlijnen. Hetzelfde geldt voor plannen en rapportages.
- *Verbetering van de uitwisseling tussen systemen*
Onnodige dubbele registraties kunnen voor een deel worden voorkomen door de verbetering van koppelings- en uitwisselingsmogelijkheden tussen systemen. Hier ligt een taak voor de softwareontwikkelaars. Maar ook degenen die verantwoordelijk zijn voor de aanschaf van systemen zouden bij hun keuzes meer alert moeten zijn op juist dit aspect van de systemen die zij binnen de scholen introduceren.
- *Het gebruik van eenduidige formats en formulieren*
Melders pleiten voor het gebruik van eenduidige en niet te ingewikkelde formats en formulieren. Het zou bijvoorbeeld handig zijn als elke instantie bij elk samenwerkingsverband hetzelfde formulier zou hanteren.
- *Kritische evaluatie van de informatie die moet worden aangeleverd*
Er wordt in een aantal gevallen een kritische heroverweging gevraagd van de te registreren informatie, zodat niet-essentiële of niet-efficiënte (onderdelen van) registraties kunnen worden afgeschaft of ingekort. Hiervoor is duidelijkheid bij de onderwijsprofessionals nodig over wat minimaal geregistreerd zou moeten worden. Het uitgangspunt zou daarbij moeten zijn wat het directe nut is voor het onderwijsproces en de leerlingen.
- *Heroverwegen van specifieke eisen en regelgeving ten aanzien van procedures en registraties*
Dit wordt onder andere naar voren gebracht in verband met de ingewikkelde procedure rond het aanvragen van toelaatbaarheids-

verklaringen, maar ook rond registraties van de verschillende aspecten van het veiligheidsbeleid en de inschakeling van vervangend personeel.

- *Heroverwogen organisatie en verdeling van administratieve taken*
Melders en overige geïnterviewden doen, behalve suggesties voor minder registratieverplichtingen, ook suggesties voor een andere organisatie van de administratieve taken. Dat betreft voorstellen voor de inzet van (meer) administratieve ondersteuning voor schoolleiders, maar ook voor het ontlasten van leerkrachten. Andere suggesties van leerkrachten zijn kleinere klassen (nominaal minder leerlingregistraties) of minder lessen en meer uren voor het uitvoeren van overige (inclusief administratieve) taken.
- *Verdere professionalisering*
Vooral in de verdiepingsronde wordt ook gewezen op verdere professionalisering. Het gaat dan enerzijds om de verbetering van ICT-vaardigheden, zodat men ten volle gebruik kan maken van de mogelijkheden die systemen wel bieden. Anderzijds gaat het om gewenning en het opbouwen van routine in het omgaan met specifieke registraties, zodat ze beter kunnen worden ingepast en toegepast in de dagelijkse praktijk.
- *Meer vertrouwen in de professionaliteit van betrokkenen*
Veel melders pleiten voor minder controle- en verantwoordingsdruk. Zij vragen om meer vertrouwen in hun professionaliteit, die gebaseerd is op hun opleiding en op de dagelijkse onderwijspraktijk. Wanneer er meer vertrouwen is, is een aantal specifieke registraties en rapportages minder nodig.

Ten slotte merken we op dat de angst als om klager te worden gezien, of om afgerekend te worden op een veronderstelde gebrekkige professionaliteit, leerkrachten en schoolleiders kan belemmeren in het aanpakken van de problemen die zij ervaren. Dit is een belangrijk aandachtspunt bij het aangaan van het gesprek over regeldruk.

BIJLAGEN

BIJLAGE 1
RESPONSOVERZICHT MELDPUNT REGELDRUK PO

In dit responsoverzicht gaan we achtereenvolgens in op: de achtergrondgegevens van de respondenten en de achtergrondgegevens van de scholen waarop zij werkzaam zijn.

Achtergrondgegevens respondenten

In het digitale formulier van het meldpunt, zijn ook enkele achtergrondgegevens (baankenmerken) van de respondenten gevraagd. In de onderstaande tabellen wordt de verdeling op die baankenmerken gepresenteerd.

Tabel B1.1 Respons naar functiecategorie*

	Aantal	Percentage
Schoolleider	320	10,3%
Leerkracht	2579	82,9%
Ondersteunend met onderwijsgevende taken	33	1,1%
Ondersteunend met zorgtaken	169	5,4%
Onbekend	10	0,3%
Totaal	3111	100

* 3,5% van de meldingen is gedaan door een persoon met meerdere functies. Zij zijn door ons ingedeeld bij de 'hoogst' opgegeven functie.

Tabel B1.2 Aantal jaren in deze functie werkzaam (percentage per functiecategorie)*

	Schoolleiders	Leerkrachten	Ondersteunend (onderwijstaken)	Ondersteunend (zorgtaken)
5 jaar of korter	19,7%	9,2%	12,1%	18,9%
6 t/m 10 jr	20%	20,5%	33,3%	34,9%
11 t/m 15 jr	21,9%	18,7%	30,3%	19,5%
16 t/m 20 jr	15,9%	13,8%	9,1%	13,6%
21 t/m 25 jr	7,5%	9,8%	3%	6,5%
26 t/m 30 jr	8,1%	9,3%	9,1%	4,1%
31 t/m 35 jr	4,4%	7,3%	3%	1,8%
35 jr of langer	2,2%	10,7%	0%	18,9%
Onbekend	0,3%	0,6%	0%	0,6%
Totaal	320	2579	33	169

* Schoolleiders zijn gemiddeld 15,5 jaar werkzaam in hun huidige functie, en leerkrachten gemiddeld 18,8 jaar. Ondersteunend personeel met onderwijstaken en ondersteunend personeel met zorgtaken is respectievelijk 13,5 en 12,3 jaar in hun huidige functie werkzaam.

Tabel B1.3 Werktijdfactor (percentage per functiecategorie)

	School-leiders	Leer-krachten	Ondersteunend (onderwijstaken)	Ondersteunend (zorgtaken)
Voltijd	72,5%	36,3%	24,2%	14,2%
Deeltijd	25,3%	62,1%	72,7%	83,4%
Onbekend	2,2%	1,6%	3,0%	2,4%
Totaal	320	2579	33	169

Tabel B1.4 Bouw (percentage per functiecategorie, exclusief schoolleiders)

	Leerkrachten	Ondersteunend (onderwijstaken)	Ondersteunend (zorgtaken)
Onderbouw	43,8%	36,4%	10,1%
Bovenbouw	41,4%	24,2%	6,5%
Beide	11,5%	18,2%	46,2%
Niet van toepassing	1,8%	15,2%	33,7%
Onbekend	1,5%	6,1%	3,6%
Totaal	2579	33	169

Tabel B1.5 Type primair onderwijs (percentage per functiecategorie)

	Schoolleiders	Leer-krachten	Ondersteunend (onderwijstaken)	Ondersteunend (zorgtaken)
Basisonderwijs	84,1%	87,0%	33,3%	78,1%
Speciaal basisonderwijs	7,2%	5,6%	6,1%	8,9%
Speciaal onderwijs	5,3%	5,4%	57,6%	11,8%
Onbekend	3,4%	2,0%	3,0%	1,2%
Totaal	320	2579	33	169

Tabel B1.6 Bereidheid om mee te werken aan het vervolgonderzoek (percentage per functiecategorie)

	Schoolleiders	Leer-krachten	Ondersteunend (onderwijstaken)	Ondersteunend (zorgtaken)
Ja	53,1%	35,5%	21,2%	56,2%
Nee	46,9%	64,5%	78,8%	43,8%
Totaal	320	2579	33	169

Tabel B1.6 Geïnformeerd willen worden over de resultaten van het onderzoek (percentage per functiecategorie)

	School-leiders	Leer-krachten	Ondersteunend (onderwijstaken)	Ondersteunend (zorgtaken)
Ja	86,3%	85,2%	81,8%	88,2%
Nee	11,9%	13,7%	9,1%	10,1%
Onbekend	1,9%	1,1	9,1%	1,8%
Totaal	320	2579	33	169

Achtergrondgegevens scholen

De 3111 melders zijn werkzaam op 1495 scholen. Het gemiddeld aantal meldingen per school is 1,8. Het minimum aantal melders per school is 1. Dit geldt voor 919 (61,5%) van de scholen. Het maximale aantal melders per school ligt op 17. Dit geldt voor 2 scholen.

Tabel B1.7 Aantal meldingen per school

	Aantal	Percentage
1	919	61,5%
2	285	19,1%
3	148	9,9%
4	56	3,7%
5	38	2,5%
6 of meer	49	3,3%
Totaal	1495	100

* Het maximale aantal melders per school is 17.

In 2511 van de 2722 gevallen waarin de melder de achtergrondgegevens van de school heeft achtergelaten, konden we op basis van deze gegevens het brinnummer van de school opzoeken. Dit betekent dat we voor 81% (2511 van de 3111) van de meldingen de achtergrondgegevens van de scholen in de respons konden vergelijken met de achtergrondgegevens van de populatie (alle po-scholen).

De onderstaande tabellen tonen de verdelingen van de verschillende achtergrondkenmerken voor de totale respons (waarvan we het brinnummer weten), de respons voor schoolleiders, en de respons voor leerkrachten, en vergelijken deze met de populatie (alle 7156 po-scholen in Nederland).

Bij de respons voor schoolleiders en leerkrachten hebben we gekeken in hoeverre deze afwijkt van de populatie. Als er sprake is van een significant verschil, wordt dit in de voetnoot van de tabel vermeld.

Tabel B1.8 Type primair onderwijs

	Totale respons	Respons* Schoolleiders	Respons* Leerkrachten	Populatie
Basisonderwijs	87,7%	87%	89,2%	91,5%
Speciaal (basis)onderwijs	12,3%	13%	10,8%	8,5%
Totaal	2511	253	2084	7156

* Significant verschillend van de populatie.

Tabel B1.9 Regio

	Totale respons	Respons Schoolleiders	Respons Leerkrachten*	Populatie
Noord	9,0%	13,0%	8,7%	14,9%
Oost	23,2%	25,7%	22,6%	24,7%
West	41,5%	37,2%	41,8%	38,4%
Zuid	26,3%	24,1%	26,8%	22,0%
Totaal	2511	253	2084	7156

* Significant verschillend van de populatie.

Tabel B1.10 Denominatie

	Totale respons	Respons Schoolleiders	Respons Leerkrachten*	Populatie
Openbaar	29,2%	30,0%	29,4%	31,6%
RK	36,9%	30,0%	37,8%	30,0%
PC	23,6%	30,4%	23,0%	29,0%
Algemeen bijzonder	8,5%	7,9%	8,1%	7,6%
Overig	1,8%	1,6%	1,7%	1,8%
Totaal	2511	253	2084	7156

* Significant verschillend van de populatie.

Tabel B1.11 Schoolgrootte

	Totale respons	Respons Schoolleiders	Respons Leerkrachten*	Populatie
T/m 148 leerlingen	16,8%	26,4%	15,6%	33,9%
149 t/m 249 leerlingen	31,4%	35,0%	31,0%	32,9%
250 leerlingen of meer	51,8%	38,6%	53,4%	33,2%
Totaal	2511	253	2084	7156

* Significant verschillend van de populatie.

Tabel B1.12 Gemeentegrootte

	Totale respons	Respons Schoolleiders	Respons Leerkrachten*	Populatie
G4	11,8%	9,9%	12,1%	9,4%
G32	27,6%	25,3%	27,9%	23,4%
Overig	60,5%	64,8%	60,0%	67,1%
Totaal	2511	253	2084	7156

* Significant verschillend van de populatie.

Tabel B1.13 Bestuursgrootte (aantal scholen onder bestuur)

	Totale respons	Respons Schoolleiders*	Respons Leerkrachten	Populatie
1	7,0%	11,5%	6,6%	6,7%
2 tot en met 5	10,3%	9,1%	9,6%	9,3%
6 tot en met 10	18,6%	16,2%	19,1%	17,3%
11 tot en met 20	37,1%	42,3%	36,7%	37,9%
21 tot en met 30	16,1%	12,3%	16,7%	18,4%
31 of meer	11,0%	8,7%	11,2%	10,4%
Totaal	2511	253	2084	7156

* Significant verschillend van de populatie.

Tabel B1.13 Percentage gewichtenleerlingen (alleen reguliere basisscholen)

	Totale respons*	Respons Schoolleiders	Respons Leerkrachten*	Populatie
t/m 2,7%	25,0%	26,8%	24,9%	23,7%
2,7% t/m 6,2%	25,1%	21,8%	25,2%	22,8%
6,3% t/m 12,3%	25,0%	23,2%	25,6%	24,4%
12,4% of meer	25,0 %	28,2%	24,3%	29,1%
Totaal	2202	220	1858	6549

* Significant verschillend van de populatie.

BIJLAGE 2

OVERIGE THEMA'S EN SUGGESTIES SCHOOLLEIDERS

In hoofdstuk 3 is ingegaan op de drie meest genoemde problemen met registratieverplichtingen van schoolleiders. De overige problemen bespreken we hieronder. Het gaat hierbij om problemen die samenhangen met

- eisen van de inspectie,
- handelingsgericht/opbrengstgericht werken,
- contacten met ouders en
- het leerlingvolgsysteem.

Afsluitend bespreken we de suggesties die schoolleiders geven om de regeldruk te verminderen.

Overige thema's schoolleiders

Eisen van de inspectie

Wanneer schoolleiders de inspectie noemen als regeldrukprobleem, doen zij dit vaak in combinatie met verantwoording naar andere organisaties/instellingen. In deze reacties gaat het vooral om de optelsom van de diverse registraties en verantwoordingen die leiden tot de regeldruk. Veel melders noemen vragenlijsten van de Inspectie als een registratieverplichting die zorgt voor regeldruk. Daarnaast voelt de hoeveelheid vragenlijsten van de inspectie voor veel schoolleiders als een (onterecht) gebrek aan vertrouwen richting de leerkrachten.

Er is onduidelijkheid over wat wel en niet verplicht is vanuit de inspectie. Dit geldt bijvoorbeeld voor de groepsplannen. Deze zijn niet verplicht, maar sommige schoolleiders hebben wel het gevoel dat hun school hier op wordt afgerekend. Daarnaast zorgt de onduidelijkheid ervoor dat er meer op papier wordt gezet dan datgene wat verplicht is. Enkele schoolleiders geven aan dat het beter gaat met de eisen vanuit de inspectie in vergelijking met een aantal jaren geleden. Mogelijk verklaart dit waarom andere schoolleiders nog wel de verplichting voelen om documenten aan te leveren die inmiddels niet meer verplicht zijn.

Handelingsgericht/opbrengstgericht werken

Bij dit thema benoemen veel schoolleiders de regeldruk die leerkrachten ervaren. Schoolleiders noemen hier vaak het maken van groepsplannen als een registratie die leidt tot regeldruk. Het invullen van de groepsplannen is tijdrovend. Enkele schoolleiders geven aan dat zij de groepsplannen overbodig vinden. Naast groepsplannen wordt het invullen van groeidoelstellingen, ontwikkelingsperspectief en ook (niet langer bestaande) handelingsplannen

genoemd. Hier zit dus een overlap met het thema rond passend onderwijs/zorgleerlingen. Schoolleiders die regeldruk rond passend onderwijs noemen, noemen dit dus vaak in combinatie met de regeldruk die leerkrachten ervaren rond groepsplannen.

Contacten met ouders

Het vastleggen en verslag doen van gesprekken met ouders wordt genoemd als een registratieverplichting. Ieder contact met ouders moet geregistreerd worden en er moeten verslagen worden gemaakt van oudergesprekken. Soms geven schoolleiders aan dat zij dit te uitgebreid vinden. Ook de vraag om verantwoording vanuit ouders neemt dit veel tijd in beslag. Het gaat hierbij onder andere om het beantwoorden van e-mails van ouders. Daarnaast leiden de vele gescheiden ouders tot problemen: ouders moeten afzonderlijk worden geïnformeerd, er moet worden bijgehouden wie het ouderlijk gezag over een leerling heeft, en scholen moeten informatie aanleveren wanneer er sprake is van gerechtelijke procedures. Ouders met een asiel/migratie achtergrond kosten ten slotte ook veel tijd. Dit komt door de informatie die scholen moeten aanleveren over deze leerlingen.

Leerlingvolgsysteem

De informatie uit het leerlingvolgsysteem moet vaak in andere formats worden gegoten. De informatie staat dan al in het leerlingvolgsysteem, maar de instanties die de informatie nodig hebben willen dit op een andere manier aangeleverd krijgen. Ook wordt het leerlingvolgsysteem veel genoemd in de optelsom van de hoeveelheid aan registratieverlichtingen. Enkele schoolleiders noemen specifiek de registratie in het leerlingvolgsysteem als zijnde te veel. Daarnaast wordt het sociaal emotionele volgsysteem wordt een aantal keer genoemd als een verplichting die veel tijd kost.

Suggesties schoolleiders

- Een veelgehoorde suggestie is een kortere en bondiger registratie. Hiervoor is duidelijkheid over wat minimaal geregistreerd moet worden een vereiste.
- Daarnaast suggereren schoolleiders om dubbele registraties te verminderen. Registratiesystemen zouden gekoppeld kunnen worden en formats kunnen eenduidiger. Een andere suggestie die in dit kader wordt gedaan is bijvoorbeeld een databank, waarbij wijzigingen automatisch worden overgenomen. Een betere afstemming tussen organisaties kan ook helpen om de hoeveelheid dubbele registraties te verminderen.
- Volgens een aantal schoolleiders is er meer vertrouwen nodig om minder regeldruk mogelijk te maken. Het gaat hierbij met name om vertrouwen in de professionaliteit van de leerkracht. Sommigen zien hierbij graag meer vrijheid in hoe een school zich verantwoordt. Een andere suggestie is dat de inspectie meer kijkt in de klas dan naar de verslaglegging op papier.

- Sommige schoolleiders zien graag dat scholen worden betrokken voordat iets nieuws wordt geïmplementeerd. Anderen willen minder vernieuwingen en minder veranderingen.
- Schoolleiders doen ook een aantal suggesties die niet de registratieverplichting verminderen, maar wel de druk die hierbij ervaren wordt. Voorbeelden hiervan zijn kleinere klassen, meer ondersteunend of administratief personeel en meer budget voor onderwijs.

BIJLAGE 3

OVERIGE THEMA'S EN SUGGESTIES LEERKRACHTEN

In hoofdstuk 3 is ingegaan op de drie meest voorkomende type meldingen van leerkrachten die in de verdiepingsronde nader zijn onderzocht. De overige problemen bespreken we in deze bijlage. Dat doen we op basis van een globale analyse van de betreffende meldingen. Het gaat achtereenvolgens om problemen die voortkomen uit de verantwoording aan en contacten met ouders, de sociaal-emotionele ontwikkeling en de positie van de leerkracht als werknemer.

Tot slot bespreken we de suggesties die leerkrachten geven om de regeldruk te verminderen.

Overige thema's leerkrachten

Verantwoording aan ouders

De verantwoording aan ouders kost wordt door meldende leerkrachten vaak genoemd in de opsomming van de regeldrukveroorzakende registratieverplichtingen. Veel leerkrachten wijzen hierbij op druk door de verslaglegging van contacten met de oudergesprekken en op de beantwoording van de (vele) mail van ouders die voor extra werkdruk zorgt.

Sociaal-emotionele ontwikkeling

Leerkrachten noemen het volgsysteem voor sociaal-emotionele ontwikkeling als een oorzaak van regeldruk. Niet alle leerkrachten zien de toegevoegde waarde van het sociaal-emotionele leerlingvolgsysteem. De reden hiervoor is dat leerlingen die eruit springen in het volgsysteem ook al opvallen in de klas. Als gevolg hiervan belanden de resultaten van het volgsysteem in de kast. Enkele leerkrachten zeggen dat het sociaal-emotioneel volgsysteem subjectief is, waarmee bedoeld wordt dat de uitkomst afhankelijk is van de input van de leerkracht. Ook geven leerkrachten aan dat zij de vragenlijsten die zij gebruiken voor het bijhouden van de sociaal-emotionele ontwikkeling te uitgebreid vinden. Zij moeten namelijk per leerling een vragenlijst invullen. Deze vragenlijsten moeten daarbij meerdere keren per jaar worden ingevuld. Een aantal leerkrachten uit de onderbouw geeft ten slotte aan dat zij de vragenlijsten die zij gebruiken voor het bijhouden van de sociaal-emotionele ontwikkeling niet geschikt vinden voor kleuters.

Positie van leerkracht als werknemer

Veel leerkrachten noemen het lerarenregister als een problematische registratieverplichting. Het lerarenregister is tijdrovend en wordt als een extra

controlemiddel ervaren.¹ Daarnaast noemen een aantal leerkrachten het bijhouden van hun portfolio als een lastgevende registratieverplichting. Ook het bijhouden van een persoonlijk ontwikkelingsplan (pop) en een bekwaamheidsdossier worden genoemd. Ten slotte noemt een aantal leerkrachten de formulieren die zij moeten invullen voor een functioneringsgesprek als registratieverplichting.

Veel leerkrachten wijzen verder op de cao po. Punten die zij hier benoemen zijn:

- De urenverantwoording die te gedetailleerd zou zijn en waar verwarring bestaat over wat waar moet worden geregistreerd.
- De 40-urige werkweek die niet spoort met uit te voeren taken die niet kunnen wachten.²

Suggesties leerkrachten

- Een veel gehoorde suggestie ter vermindering van de regeldruk is korter en bondiger registreren en niet-essentiële formulieren schrappen. Ook eenduidiger formats kunnen helpen.
- Met name vanuit de inspectie zouden een aantal melders graag meer duidelijkheid krijgen over wat (minimaal) verplicht is.
- Daarnaast is meer duidelijkheid gewenst over de nieuwe cao. Enkele leerkrachten doen de suggestie om de 40-urige werkweek weer af te schaffen.
- Leerkrachten geven verder aan dat er meer vertrouwen zou moeten zijn in hun professionaliteit. Ze vinden dat ze teveel verantwoording moeten afleggen.
- Leerkrachten doen de suggestie om niet elk contact met ouders te registreren en om alleen aanleiding en afspraken te noteren in plaats van een complete samenvatting van het gesprek.
- Wat betreft digitalisering en automatisering zien leerkrachten ook ruimte voor verbetering. Sommige leerkrachten zien graag één systeem waar alle informatie in wordt verzameld, anderen een automatische uitwisseling van bepaalde informatie binnen de digitale systemen.
- Leerkrachten geven ten slotte een aantal suggesties voor een andere werk- of taakverdeling. Zo zien veel leerkrachten graag meer klassen- en onderwijsassistenten of meer administratieve krachten in het basisonderwijs. Andere suggesties zijn kleinere klassen of meer ingeroosterde uren voor het doen van de administratie.

¹ Momenteel is het lerarenregister nog niet verplicht, maar naar waarschijnlijkheid wordt het lerarenregister dat wel vanaf 1 januari 2017. Zie <https://www.registerleraar.nl>

² Leerkrachten mogen volgens de nieuwe cao niet meer dan 40 uur per week werken. In ruil hiervoor kunnen zij uren in schoolvakanties gebruiken.

BIJLAGE 4

THEMA'S EN SUGGESTIES ONDERSTEUNEND PERSONEEL

De meldingen van ondersteunend personeel bespreken we hieronder. Het gaat hierbij om meldingen over zorgleerlingen, handelingsgericht/opbrengstgericht werken, cognitieve ontwikkeling/leervordering, contacten met ouders, en de sociaal-emotionele ontwikkeling.¹ Vervolgens gaan we in op de suggesties van ondersteuners om de regeldruk te verminderen.

Thema's ondersteunend personeel

Zorgleerlingen

Veel ondersteuners noemen de hoeveelheid aan registraties voor zorgleerlingen, vooral de administraties rond het aanvragen van arrangementen en het aanvragen van een toelaatbaarheidsverklaring. Melders zeggen dat de formats voor de aanvragen verschillen per organisatie bij wie zij de aanvraag moeten doen. Daarnaast zou het format voor het aanvragen van arrangementen onoverzichtelijk zijn. Ondersteuners noemen ook het aanvragen van onderzoeken voor zorgleerlingen als problematische registratie. Het gaat dan bijvoorbeeld om dyslexie- of dyscalculieonderzoeken.

Handelingsgericht werken/opbrengstgericht werken

Veel ondersteuners noemen het groepsplan als een probleem. Vaak vinden zij de groepsplannen wel nuttig, maar te uitgebreid. Ook is het een probleem dat er te weinig tijd wordt vrijgemaakt voor het opstellen van de groepsplannen. Daarnaast zou het groepsplan te vaak per jaar opgesteld moeten worden.

Cognitieve ontwikkeling/leervorderingen

Ondersteuners noemen hierbij specifiek het registreren en analyseren van toetsresultaten als een registratieverplichting. Dit zou volgens sommigen te uitgebreid zijn. Daarbij moet de registratie van toetsresultaten vaak dubbel (in meerdere systemen) plaatsvinden. Daarnaast geven de ondersteuners aan dat de registratie in leerlingvolgsystemen te uitgebreid is, en dat dezelfde informatie vaak ook weer ergens anders moet worden neergezet.

Contacten met ouders

Ondersteuners die registratieverplichtingen melden voortvloeiend uit contacten met ouders, noemen daarbij voornamelijk het vastleggen van ouder-

¹ De positie van de ondersteuner als werknemer wordt hier niet besproken vanwege het kleine aantal meldingen over dit thema.

gesprekken. Sommigen noemen ook het dagelijkse (mail)contact² met ouders en het afleggen van verantwoording aan ouders als een tijdrovend probleem.

Sociaal-emotionele ontwikkeling

Onder de meldingen die betrekking hebben op het volgen van de sociaal-emotionele ontwikkeling van leerlingen, noemen ondersteuners de registratie van observaties. De meldingen van ondersteuners over de sociaal-emotionele volgsystemen komen hierbij overeen met de meldingen van leerkrachten: het geeft niet altijd een goed beeld en de vragenlijsten zijn uitgebreid, waardoor het veel werk is om deze voor elke leerling in te vullen.

Suggesties ondersteunend personeel

- Een veelgehoorde suggestie is het minder uitgebreid registreren. Verslaglegging kan kort maar krachtig en alleen op de hoofdlijnen. Ondersteuners zouden vooral kortere vragenlijsten willen zien voor de aanvragen van onderzoeken. Een gestandaardiseerd formulier zou hierbij helpen. Veel andere suggesties hebben ook betrekking op het verminderen van overlap. Hiervoor is afstemming tussen de organisaties nodig.
- Administraties die volgens ondersteuners of bondiger mogen of mogen worden afgeschaft, zijn het sociaal-emotioneel volgsysteem en de groepsplannen. Het ontwikkelingsperspectief mag meer gekoppeld worden tussen systemen en zou gebruikt kunnen worden als overdrachtsdocument tussen scholen.
- Ondersteuners zien meer vertrouwen in de leerkrachten en in de professionaliteit van de school als een voorwaarde voor minder regeldruk. Wanneer er meer vertrouwen is in de professionaliteit van het onderwijspersoneel, is een uitgebreide registratie niet nodig.
- Voor de verantwoording richting ouders geven ondersteuners ook een aantal suggesties. Dit zijn onder andere het stellen van grenzen aan het aantal e-mails van ouders en zo veel mogelijk digitaal verantwoorden, bijvoorbeeld door ouders inzicht te geven in bepaalde informatie in registratiesystemen. Wat betreft oudergesprekken zou het helpen wanneer alleen afspraken genoteerd hoeven te worden, in plaats van een samenvatting van het gesprek.
- Ten slotte geven ondersteuners enkele suggesties die het aantal registraties niet verminderen, maar die wel zorgen voor minder werkdruk, bijvoorbeeld een (extra) administratieve kracht. Verder zouden ondersteuners graag uren ingeroosterd willen krijgen voor het doen van de administratie.

² Specifieke zaken die genoemd worden zijn contact over plusklas-leerlingen of contact over zorgleerlingen.

Regioplan

Jollemanhof 18

1019 GW Amsterdam

T 020 531 531 5

E info@regioplan.nl

I www.regioplan.nl