

Vergaderjaar 2016–2017

27 923

Werken in het onderwijs

31 293

Primair Onderwijs

Nr. 250

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 9 mei 2017

In een ordedebat op 11 april jongstleden (Handelingen II 2016/17, nr. 66, item 14) heeft uw Kamer mij verzocht om een reactie op de enquête van de NOS onder 700 leerkrachten basisonderwijs over de werkdruk die ze ervaren. Met deze brief voldoe ik aan dat verzoek.

Werkdruk onder leraren

Leraren zetten zich elke dag met veel betrokkenheid in om leerlingen met het beste onderwijs voor te bereiden op hun toekomst. Ze leren kinderen lezen en schrijven, onderwijzen hen over de wereld en helpen hen ontdekken waar hun talenten liggen. Dit verdient grote waardering: leraren maken het onderwijs.

Het leraarschap is een prachtig beroep en het brengt ook een grote verantwoordelijkheid met zich mee. Er wordt veel van leraren gevraagd – door ouders en leerlingen, door de overheid, door hun werkgever en door de samenleving als geheel. We zien helaas dat dit soms leidt tot overbelasting in het onderwijs. Als een leraar uitvalt omdat de werkdruk te hoog is, raakt dat niet alleen de leraar zelf, het raakt ook de kinderen in de klas. Het betekent vaak ook een extra belasting voor de collega's die het werk moeten overnemen. Kortom, het is een kwestie die onze volle aandacht verdient.

De hoge werkdruk in het onderwijs is een weerbarstig vraagstuk. Het is namelijk niet mogelijk om één oorzaak aan te wijzen. De ene leraar ervaart bijvoorbeeld werkdruk door het organiseren van (extra) activiteiten, terwijl de andere leraar werkdruk ervaart door administratieve verplichtingen. Helaas is werkdruk niet op te lossen met één druk op de knop. Overheid, werkgevers- en werknemersorganisaties hebben een gezamenlijke verantwoordelijkheid als het gaat om het aanpakken van werkdruk.

Het wel of niet ervaren van werkdruk hangt af van verschillende factoren.

Zo speelt de samenstelling van het takenpakket een rol: hoe gevarieerd en moeilijk het takenpakket is. Verder is tijd een belangrijke factor: hoeveel tijd er is om het werk te doen en hoeveel vrijheid er is om taken in te plannen op een geschikt tijdstip.

Een belangrijk deel van de werkdruk wordt veroorzaakt door administratieve verplichtingen, de zogenoemde regeldruk. De ervaren lasten van administratieve taken hangt nauw samen met de onderkenning van het nut ervan. Als een leraar of schoolleider een registratie vooral ziet als verantwoordingseis, of als niet duidelijk is wat het nut is voor de dagelijkse praktijk, is de ervaren last doorgaans relatief groot. Ook wanneer zaken dubbel geregistreerd moeten worden, of als er sprake is van uitgebreide en ingewikkelde formats, is de gevoelde druk relatief groot. De regeldruk die leraren ervaren vloeit veelal niet voort uit een wettelijk voorschrift, maar uit afspraken die een onderwijsinstelling of een samenwerkingsverband aan zichzelf oplegt: de interne regeldruk. Vanuit de overheid is het daarom van belang om samen met sociale partners, scholen te faciliteren deze interne regeldruk tegen te gaan.

De laatste jaren is beleid gevoerd om een brede kwaliteitsimpuls te geven aan het onderwijs en de regeldruk daar waar mogelijk te verminderen. Vanuit de gedachte dat beter toegeruste onderwijsprofessionals kunnen omgaan met werk- en regeldruk is deze kwaliteitsimpuls gericht op leraren (via de lerarenagenda), schoolleiders en bestuurders (via de sectorakkoorden). Samen met de sociale partners is ingezet op vermindering van de werk- en regeldruk. Met de Stichting van het Onderwijs is in 2013 het Nationaal Onderwijs Akkoord (NOA) gesloten (bijlage bij Kamerstuk 33 750 VIII, nr. 8). In het NOA zijn gezamenlijke afspraken gemaakt over onder andere het terugdringen van de werk- en regeldruk en het vergroten van de autonomie van onderwijspersoneel. In dit kader hebben de Minister en ik samen met vakbonden en sectorraden de Regeldrukagenda 2014–2017 opgesteld (bijlage bij Kamerstuk 29 515, nr. 356). De uitkomsten van de verschillende onderzoeken, zoals die van de NOS, laten zien dat dit nog niet overal tot voldoende resultaten heeft geleid. Een gezamenlijke vervolgaanpak die gericht is op het verbeteren van het gesprek over werkdruk op scholen en binnen besturen, is daarom nodig.

In deze brief ga ik eerst in op een aantal onderzoeken naar werk- en regeldruk. Vervolgens wordt geschetst welke maatregelen genomen worden door de overheid en de sociale partners én hoe scholen zelf meer grip kunnen krijgen op dit onderwerp.

Onderzoek

In de afgelopen jaren is vanuit verschillende partijen onderzoek gedaan naar werk- en regeldruk. De uitkomsten van een aantal recente onderzoeken worden hieronder genoemd.

Werkdruk

De NOS berichtte onlangs over werkdruk op basis van een enquête onder 700 leraren in het primair onderwijs.¹ Hoewel dit onderzoek niet gebaseerd is op een representatieve steekproef, is het een bevestiging van een beeld dat ook eerder uit andere onderzoeken en enquêtes naar voren kwam. Uit de NOS-enquête blijkt dat het niet in de eerste plaats de grote klassen of lastige kinderen zijn die grote werkdruk in het basison-

¹ <http://nos.nl/artikel/2167480-basisschoolleraren-werkdruk-vooral-door-administratieve-rompslomp.html>

derwijs veroorzaken. Het is vooral de ervaren verplichting om alles vast te leggen en te documenteren.

Onderzoek van CNV onderwijs uit 2013 liet ook al zien dat werkdruk hoog is en dat dit niet ontstaat door het lesgeven zelf, maar door allerlei zaken eromheen – van projectweken tot avondvierdaagse, van vergaderen tot tandenpoetslessen.²

In het recente, eveneens niet-representatieve onderzoek van de AOb onder haar leden dat in januari 2017 is gepubliceerd, geven veel leden aan dat zij structureel moeten overwerken. Leraren zijn ook bevraagd op welke taken zij als zwaar ervaren en welke niet. Het contact met ouders en het voeren van administratie zijn taken die leraren zwaar vallen. De meeste leraren beschouwen het lesgeven zelf – de kern van het beroep – gemiddeld genomen niet als een zware last. Leraren in het primair en voortgezet onderwijs waarderen hun beroep met een rapportcijfer 7. Zij zijn ook bijzonder tevreden over het werken met leerlingen en collega's (rapportcijfer 8 of hoger).³

Dit beeld wordt bevestigd door onderzoek van het Ministerie van BZK, dat laat zien dat relatief veel onderwijspersoneel ontevreden is met de hoeveelheid werk, maar dat de tevredenheid over de baan hoog is. In het primair onderwijs is circa de helft van de leraren ontevreden over de hoeveelheid werk, maar 86 procent is over het algemeen genomen tevreden tot zeer tevreden over zijn/haar baan. In het voortgezet onderwijs is ruim een derde van het personeel ontevreden over de hoeveelheid werk en 84 procent is tevreden over de baan.⁴

Regeldruk

Vorig jaar is in opdracht van OCW, vakbonden en sectorraden een groot onderzoek gehouden onder leraren en schoolleiders naar de registratieverplichtingen in het primair onderwijs.⁵ Dit was een van de belangrijkste acties uit de gezamenlijke Regeldrukagenda 2014–2017, waarover uw Kamer op 15 november 2016 nader is geïnformeerd.⁶

Zeven weken heeft een meldpunt opengestaan, waarbij meer dan 3.000 leraren en schoolleiders registratieverplichtingen hebben gedeeld waar zij last van hebben. Regioplan heeft de uitkomsten geanalyseerd. De belangrijkste uitkomst was dat leraren en schoolleiders vooral last hebben van administratieve verplichtingen die hun eigen school, bestuur of samenwerkingsverband oplegt. Het kan dan zowel gaan om een verplichting zelf of de manier (frequentie, vorm, omvang) waarop invulling gegeven wordt aan een wettelijke verplichting.

De meldingen lieten een wisselend beeld zien. Zo gaven schoolleiders aan vooral last te hebben van verplichtingen die betrekking hebben op beleid en verantwoording. Hierbij valt te denken aan schoolplannen, managementrapportages en jaarverslagen. Dit werd gevolgd door registraties rond passend onderwijs, zoals het aanvragen van de toelaatbaarheidsverklaring en door registraties die betrekking hebben op het personeel, zoals bijvoorbeeld het registreren van het vervangen van (tijdelijk) afwezige leerkrachten.

² CNV Onderwijs, Onderzoek leden CNV Onderwijs: werkdruk vooral hoog door niet-lesgevende taken, 2013

³ AOb, «Tijdbesteding leraren po en vo», januari 2017

⁴ Ministerie van BZK, personeels- en mobiliteitsonderzoek, 2016

⁵ Regioplan, Regeldruk in het primair onderwijs, 2016

⁶ Kamerstuk 29 546, nr. 26.

Leraren gaven aan vooral last te hebben van terugkerende registraties rond handelingsplannen en opbrengstgericht werken, waarbij te denken valt aan groepsoverzichten en groepsplannen. Daarnaast scoren ook registraties rond passend onderwijs – onder meer begeleidingsplannen en het ontwikkelingsperspectief – en rond het uitgebreid volgen van de cognitieve ontwikkeling van leerlingen hoog.

Melders gaven ook aan dat registraties die ze wel zinvol vinden druk opleveren vanwege de ingewikkelde vorm, de omvang of de gebrekkige uitwisseling tussen administratiesystemen.

Maatregelen

De afgelopen jaren heeft werk- en regeldruk op vele agenda's gestaan en zijn veel maatregelen in gang gezet, al dan niet op basis van uitkomsten en aanbevelingen van onderzoek dat bij ons bekend was. Als de maatregel daarom vroeg hielpen werkgevers- en werknemerspartijen mee om het probleem van werk- en regeldruk aan te pakken. De maatregelen die direct gericht zijn op het tegengaan van werk- en regeldruk worden hieronder genoemd.

Onnodige regels schrappen

Bij de aanpak van regeldruk speelt de overheid een belangrijke rol. Het landelijk beleid is er op gericht om systematisch en kritisch te kijken naar nut en noodzaak van regelgeving. Dat heeft er in de afgelopen jaren toe geleid dat OCW diverse regels heeft geschrapt of eenvoudiger heeft gemaakt voor scholen. Zo is de onderwijstijd in het vo gemoderniseerd, waardoor er meer flexibiliteit in de besteding van de tijd is gekomen en zijn de wettelijke eisen in het kader van passend onderwijs drastisch teruggebracht. De jaarlijkse handelingsplannen zijn vervangen door een ontwikkelingsperspectief en is het niet langer nodig om per leerling naast het ontwikkelingsperspectief ook een symbiose-overeenkomst af te sluiten.⁷

Uw Kamer ontvangt nog een aantal wetsvoorstellen dat nu in voorbereiding is, waarmee bijvoorbeeld wordt geregeld dat scholen de schoolgids niet langer op papier beschikbaar moeten stellen en papieren uitschrijfbewijzen voor leerlingen niet meer nodig zijn.

Operatie Regels Ruimen

Om leraren en schoolleiders te ondersteunen interne regeldruk tegen te gaan is samen met de sociale partners Operatie Regels Ruimen gestart. Samen met veranderingsdeskundigen en een inspiratiescholen, zijn zes scholen gestart met het creëren van meer ruimte door kritisch naar hun eigen administratieve organisatie te kijken, waarbij op elke school sprake is van maatwerk. Per school wordt gekeken naar wat de school wil bereiken en wat er binnen de organisatie van de school nodig is om dit te realiseren. Van het proces dat deze scholen doorlopen en de opbrengsten hiervan wordt een *toolkit* gemaakt met video's en *infographics*. Zo kunnen ook andere scholen deze kennis gebruiken om ook hun interne regeldruk aan te pakken. Operatie Regels Ruimen loopt tot en met juni 2017 en sluit af met een grote bijeenkomst waarbij de deelnemende scholen spreken over hun ervaringen.

⁷ Symbiose houdt in dat een leerling die ingeschreven staat op het (voortgezet) speciaal onderwijs gedeeltelijk onderwijs volgt in het basisonderwijs, het speciaal basisonderwijs, het voortgezet onderwijs of in een instelling voor educatie en beroepsonderwijs.

Tot nu toe blijkt dat het tegengaan van de regeldruk allereerst begint met een goed gesprek op de school. Dit levert soms al mooie resultaten op. Op de Oversteek in Liempde bijvoorbeeld, waar het team erachter kwam dat zij elk jaar voor elke leerling, per overgang naar een volgende klas een document maakten, die de andere leraren nooit gebruikten. De leraren hechtten veel meer waarde aan een mondelinge overdracht. De andere manier van werken leidde tot een sterke vermindering van de administratie en een groter werkplezier.

Uit de Operatie Regels Ruimen blijkt ook dat het gesprek op school over regeldruk alleen niet voldoende is. Een gesprek buiten de school is vaak nodig, omdat scholen bijvoorbeeld informatie moeten aanleveren bij het bestuur of het samenwerkingsverband. Scholen blijken het nog moeilijk te vinden om het gesprek aan te gaan met het bestuur en het samenwerkingsverband, bijvoorbeeld als zij informatie dubbel moeten aanleveren of als het nut van registraties niet helder is. Het is daarom van belang dat dit gesprek tussen leraren, schoolleiders, bestuurders en samenwerkingsverbanden gestimuleerd wordt. Een professionele werkcultuur en een duidelijke schoolvisie kunnen helpen om het gesprek te voeren over regeldruk. Het investeren in sterk leiderschap van schoolleiders via de bestuursakkoorden en het versterken van de positie van leraren via de lerarenagenda dragen hieraan bij.

Doorbraakproject Onderwijs & ICT

Het gebruik van digitale systemen die gebruiksvriendelijk en open zijn, kunnen sterk bijdragen aan het verlagen van de administratieve druk, mits ze goed werken en de leraar gekwalificeerd is om ermee te werken. Het Doorbraakproject Onderwijs & ICT heeft het voor scholen mogelijk gemaakt om vanaf dit schooljaar te werken met de Uitwisseling Leerlinggegevens en Resultaten (de UWLR). Door het gebruik van UWLR kunnen leerresultaten geautomatiseerd worden overgezet van bijvoorbeeld de website van de methodemaker of een landelijk toetsstelsel naar het leerlingvolgsysteem of leerlingadministratiesysteem van de school. Dat scheelt docenten veel tijd en voorkomt bovendien fouten bij het overtypen van gegevens.

Betere voorlichting door inspectie

Er bestaan nog steeds misverstanden bij scholen over wat wel én wat niet verplicht is. Sommige leraren, schoolleiders en schooldirecties zijn van mening dat de Inspectie van het Onderwijs (hierna: inspectie) eist dat alles uitgebreid wordt vastgelegd, bijvoorbeeld in groepsplannen. Dit beeld is en blijft helaas hardnekkig. Een groepsplan is echter niet verplicht. De inspectie ziet ook scholen die soms tot drie keer toe toetsresultaten en observaties van leerlingen bijhouden in een leerlingvolgsysteem (zoals: ParnasSys, Esis of Cito), in een zorgmap en ook nog in een groepsoverzicht. Dit is geen verplichting van de inspectie. De inspectie heeft in de afgelopen jaren deze beelden proberen weg te nemen, door te benadrukken dat ze gelooft in de eigen kracht én eigen visie van scholen op goed onderwijs. Scholen hebben veel vrijheid en ruimte in wat zij op papier zetten.

De inspectie heeft veel voorlichting geven over de eigen werkwijze. Zo is er actief contact gezocht met leraren en schoolleiders door middel van een webinar en twitterende inspecteurs, staan de inspectie en OCW op de tweejaarlijkse NOT om in gesprek te gaan over vragen die scholen hebben, en organiseert de inspectie op congressen de sessie «in gesprek met de inspectie». Verder informeert de inspectie de schoolbesturen in het vernieuwde toezicht dat zij vooral geen nieuwe documentatie hoeven op

te stellen. Documenten die scholen hebben en relevant zijn om aan de inspectie beschikbaar te stellen kunnen scholen uploaden in het Internet Schooldossier (ISD). Het is niet nodig om op school ook nog een map met documenten voor de inspectie te maken, de documenten in het ISD zijn voor de inspecteur toereikend. Uit de eerste positieve reacties van scholen op het vernieuwde toezicht blijkt dat toezicht goed aansluit bij de eigen werkwijze van scholen en biedt het de mogelijkheid om de administratieve last te verminderen.

Sociale partners

De sociale partners ondersteunen scholen met diverse initiatieven om het goede gesprek op school te voeren. Zo zijn zij, via het Arbeidsmarktplatform PO en het Vervangingsfonds, gestart met de pilot «Samenwerken aan werkdruk» en het project «Gezonde Werkdruk?! Daar word je beter van».

In de pilot Samenwerken aan werkdruk werken scholen een jaar lang met de «Werkdruk Wegwijzer» van TNO om werkdruk te analyseren en aan te pakken.⁸ Een procesbegeleider ondersteunt de scholen om de stappen van de Werkdruk Wegwijzer te zetten. In het voorjaar van 2017 is onderzocht wat de resultaten van de genomen maatregelen zijn. Daarna worden die gedeeld met andere scholen in het primair onderwijs. In deze projecten wordt gekeken wat er gedaan kan worden om verzuim en werkstress op scholen tegen te gaan door met het team hiervoor naar oplossingen te zoeken.

«Gezonde Werkdruk?! Daar word je beter van» is een project van het Vervangingsfonds in co-creatie met scholen die elke dag te maken hebben met de gevolgen van een hoge (ervaren) werkdruk. Er wordt onderzocht welke interventies een positieve invloed hebben op de relatie tussen een hoge ervaren werkdruk en een hoog verzuimpercentage. In 2015 is op alle deelnemende scholen een nulmeting afgenomen met behulp van een Werkdrukscan, om een duidelijk beeld te krijgen van de uitgangssituatie. In de afgelopen twee schooljaren zijn verschillende acties opgezet die aansluiten bij de uitkomsten van de nulmeting en de input van de deelnemende scholen. Aan het eind van het project vindt op alle deelnemende scholen opnieuw een meting plaats. In vergelijking met de verzamelde gegevens aan het begin van het project, kan dan een uitspraak worden gedaan over interventies die een positief effect hebben op zowel verzuim als werkdruk. De uitkomsten van het project worden in het najaar van 2017 verwacht.

Grote verschillen tussen scholen

In het primair onderwijs zijn er enorme verschillen tussen scholen en leraren in hoe zij omgaan met het bijhouden van hun administratie en in hoeverre ze daarbij regeldruk ervaren. Op sommige scholen worden bijvoorbeeld groepsplannen uitgebreid gedocumenteerd, terwijl dat op andere scholen gebeurt via één a4-tje. Het doel is niet om dikke boekwerken op te stellen, maar om duidelijk vast te leggen hoe kinderen de benodigde ondersteuning krijgen die bij ze past in hun ontwikkeling.

Sommige leraren ervaren nooit regeldruk omdat zij kritisch kijken welke administratie relevant is en wat echt nodig is om te documenteren. Andere leraren ervaren dit wel, bijvoorbeeld omdat zij zaken erg uitge-

⁸ TNO, Werkdruk Wegwijzer, <https://www.tno.nl/nl/aandachtsgebieden/gezond-leven/prevention-work-health/gezond-veilig-en-productief-werken/werkdruk-weg-met-de-werkdruk-wegwijzer/>

breid of dubbel moeten bijhouden. Leraren vragen zich in dit geval terecht af of er niet te veel gedocumenteerd wordt.

Op de websites van de AOb en PO management stond kort geleden een mooi voorbeeld van de Christelijke Onderwijsgroep Drenthe (COG). Op alle 18 basisscholen van dit bestuur wordt op advies van een inspecteur veel minder administratie bijgehouden. Men wilde géén verplicht format meer, met vaste invulmomenten. Dat voelde als een verplichting en als een extra tijdsbelasting, zonder dat er een link is met de dagelijkse praktijk. Na de inventarisatie van wat nuttige administratie was en wat niet, zijn bijvoorbeeld de groepsplannen afgeschaft. Dit voorbeeld geeft aan hoe belangrijk het gesprek op school is en wat het kan betekenen als leraren binnen hun school vaker de «waarom»-vraag stellen: waarom doe ik dit en wat levert het me op? En als die vraag niet goed beantwoord kan worden door de schoolleider of het bestuur, kan de keuze gemaakt worden iets niet meer of anders te doen.

Dat er grote verschillen zijn op scholen, laat zien dat scholen veel vrijheid hebben in hoe zij hun administratie vormgeven. Het is daarom belangrijk dat scholen kritisch blijven reflecteren op welke registratie relevant is voor het geven van goed onderwijs. Scholen kunnen op dit gebied nog veel van elkaar leren, bijvoorbeeld hoe zij de administratie efficiënter kunnen inrichten en dubbele administratieve verplichtingen kunnen voorkomen.

De aanpak van werkdruk begint met goed gesprek op school

Zoals blijkt uit het eerder genoemde Meldpunt Regeldruk, komt veel regeldruk vanuit de school zelf, bijvoorbeeld van het bestuur of het samenwerkingsverband. Ook ingesleten patronen van scholen zelf spelen een belangrijke rol in de administratielast. Scholen staan daarom voor de uitdaging om hierover met het elkaar in gesprek te gaan: waarom en voor wie registreren wij dit? Hoe kunnen we deze patronen doorbreken?

Om scholen inzicht te geven in de grootste misverstanden omtrent registraties in het onderwijs, komt er in juni in het kader van Operatie Regels Ruimen een overzicht met hierbij een toelichting van de inspectie.

Tot slot

Iedere school is anders. Het tegengaan van de regeldruk begint daarom op de school zelf. Vanuit de overheid zien wij, samen met sociale partners, een rol om scholen te faciliteren het gesprek over regeldruk te voeren. Een professionele werkcultuur, vertrouwen, zelf regie nemen en een duidelijke schoolvisie zijn hierbij van groot belang. Met Operatie Regels Ruimen ondersteunen we scholen heel concreet om dit gesprek aan te gaan. Met de Lerarenagenda en de bestuursakkoorden investeren we onder andere in sterk leiderschap van schoolleiders en de versterking van de positie van leraren. Er ligt een belangrijke opgave voor scholen, om de werk- en regeldruk voor leraren te verminderen, zodat ze meer tijd krijgen om les te geven.

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
S. Dekker