

Aan de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
Mevrouw dr. M.J. Bussemaker
Postbus 16375
2500 BJ DEN HAAG

Datum
1-3-2013

Onderwerp
Merkbaar minder
regeldruk leraren

Uw kenmerk
371665

Ons kenmerk
JtH/RvZ/JS/2013/024

Bijlage(n)

Geachte mevrouw Bussemaker,

Op 9 februari 2012 heeft uw ambtsvoorganger Actal gevraagd om betrokken te zijn bij en advies uit te brengen over het onderzoek 'beleving regeldruk en professionaliteit van leraren', dat door uw ministerie is gestart. Dit onderzoek bestaat uit drie deelonderzoeken, waarvan het laatste deelonderzoek in januari 2013 werd afgerond. In aanvulling op uw onderzoek heeft Actal leraren om 'feedback' gevraagd op de brief die u over het onderzoek aan de Tweede Kamer heeft verstuurd op 6 juli 2012. Meer dan 40 leraren hebben gereageerd op onze uitnodiging om commentaar te leveren en suggesties te doen. De inhoud van deze reacties is door Actal geanalyseerd en de bevindingen zijn eerder al gedeeld met uw ministerie. Met deze brief sturen wij u ons advies.

Ons advies bestaat uit drie lijnen waarlangs de regeldruk voor leraren merkbaar minder wordt. Wij lichten hierna deze drie lijnen toe.

1. Vergroot de professionele vrijheid van leraren door minder inhoudelijke sturing;
2. Bevorder de professionaliteit van leraren door betere uitvoering en ondersteuning;
3. Introduceer vervolgens een regelmoratorium.

Vergroot de professionele vrijheid van leraren

Leraren zien regeldruk als een belemmering om toe te komen aan het 'eigenlijke' werk (het voorbereiden en verzorgen van goed onderwijs). Zo komt de kerntaak in het gedrang. Leraren krijgen het gevoel dat lesgeven zo onderhand bijzaak is geworden en dat ze behalve leraar ook administratief medewerker zijn. Leraren willen in de eerste plaats goed les geven, maar zien zich te veel opgezeald met andere taken die tijd vragen. Dit perspectief van de leraar is een belangrijke meetlat voor de beoordeling van de beleidsalternatieven die u overweegt.

Het eerste beleidsalternatief dat u in het onderzoek aan leraren heeft voorgelegd, betreft het idee 'peer review'. Met 'peer review' wordt bedoeld op de mogelijkheid voor leraren om elkaar scherp te houden en te beoordelen door collegiale consultatie, onderlinge coaching en intervisie. Het doel hiervan is om een professionele lerende cultuur binnen een school te bevorderen. De reacties op de 'peer review' zijn overwegend positief met als belangrijk

Contact

Lange Voorhout 58
2514 EG Den Haag

Postbus 16228
2500 BE Den Haag

T (070) 310 86 66
F (070) 310 86 79

www.actal.nl
info@actal.nl

aandachtspunt dat hier wel voldoende tijd voor moet worden gecreëerd. Deze tijd kan vrijgespeeld worden door het verticaal toezicht vanuit de onderwijsinspectie te verminderen indien dergelijke horizontale instrumenten worden ingezet.

Wij adviseren om de vrijwillige toepassing van ‘peer review’ te stimuleren door hier tegenover een vermindering van het verticaal toezicht in het vooruitzicht te stellen.

In uw onderzoek legt u aan leraren het idee voor van een ‘lerarenregister’, waarin leraren hun eigen (bij-)scholingsactiviteiten kunnen bijhouden. Leraren reageren hier kritisch op. De registratie lijkt als instrument niet te passen bij de pogingen om de regeldruk voor leraren te verminderen. Hoewel het register mogelijk een rol kan spelen bij de professionalisering van leraren, brengt het ook een risico van een papieren werkelijkheid met zich mee.

Wij adviseren nut en noodzaak van het ‘lerarenregister’ te onderzoeken en om op basis daarvan voortzetting er van te heroverwegen.

Andere ideeën van uw ministerie ten aanzien van de beleefde regeldruk en de professionaliteit van leraren hebben betrekking op:

- het versterken van de zeggenschap van leraren op de onderwijskundige koers;
- de professionalisering van schoolleiders en de versterking van onderwijskundig leiderschap en HRM;
- innovatieve experimenteerruimte.

Het idee om leraren meer zeggenschap te geven over de onderwijskundige koers is een manier om de stem van de leraar kracht bij te zetten. Ook hiervoor moet voor leraren wel voldoende tijd worden vrijgespeeld. In de ideeën met betrekking tot schoolleiders, onderwijskundig leiderschap en HRM zien wij de erkenning dat de ervaren regeldruk van leraren voortkomt uit een veelheid van informatievragers. Dit geldt niet alleen voor leraren, maar ook voor de schoolleiders en het onderwijskundig leiderschap. Wij wijzen u daarom ook op ons advies ten aanzien van schoolleiders dat wij in september 2010 hebben uitgebracht. Juist vanwege de optelsom van informatievragers is het belangrijk om gezamenlijk met het veld de rollen, taken en verantwoordelijkheden te herijken. Zoals schoolbesturen aangeven een schild te willen zijn tegen onnodige regeldruk voor leraren, zo kunt u ook de instellingen en de leraren van onnodige regeldruk verlossen en voor nieuwe regeldruk behoeden.

De bijdrage van OCW zou zich moeten uitstrekken tot het aanspreken van ministeries, inspecties, uitvoeringsorganisaties en medeoverheden op het verminderen van de regeldruk voor instellingen en leraren. De informatievragen moeten beter op elkaar worden afgestemd en er dient een brede heroverweging te worden gemaakt wat van leraren (en scholen) kan worden gevraagd – en bovenal wat niet. Hierbij kan niet worden volstaan met het verminderen van de regelgeving van OCW, al is het wel cruciaal dat uw ministerie de rollen en verantwoordelijkheden respecteert en niet doorkruist bij incidenten.

Wij adviseren om met het veld te komen tot een herijking van rollen, taken en verantwoordelijkheden in het onderwijs, waarbij de instelling en de leraar zelf verantwoordelijk zijn voor de professionaliteit.

Wij adviseren een regierol van OCW om instellingen en leraren voor onnodige regeldruk te behoeden.

Bevorder de professionele ruimte van leraren

Een betere uitvoering van het beleid en een betere ondersteuning stimuleert de professionele vrijheid van leraren. In een recent onderzoek van de Algemene Rekenkamer wordt uitgewerkt hoe de Inspectie van het Onderwijs (IvO) invulling geeft aan de urennorm in het MBO.¹ Hieruit blijkt dat een betrokken instelling heeft besloten geen excursies meer te programmeren om afkeuring door IvO te voorkomen. Volgens de instelling is dit 'te betreuren', omdat dergelijke activiteiten 'ten goede komen aan de kwaliteit van het onderwijs'. Het voorbeeld illustreert hoe intensieve sturing en micromanagement het doel voorbij kan schieten: de boekhouding verdringt de lesinhoud.

Een respondent vanuit het primair onderwijs verwoordt de discrepantie tussen 'waar het over gaat' en 'waarover het zou moeten gaan' als volgt: 'Bij ons op school staan meer dossierkasten met leerlingdossiers, dan kasten met kopieer- en/of extra oefenmateriaal en verrijkingsstof voor onze leerlingen'. Ook vanuit het voortgezet onderwijs en het hoger onderwijs hebben wij reacties ontvangen met de strekking dat een kloppende administratie belangrijker lijkt te zijn geworden dan goed onderwijs.

In vervolg op de reacties die wij van leraren hebben ontvangen, hebben wij ons nader verdiept in de verschillende ict-instrumenten met betrekking tot handelingsplannen, groepsplannen en leerlingdossiers. Op het internet staan uitvoerige demo's van dergelijke software die een indruk geven van de rompslomp die hierbij komt kijken. Dossiervorming hangt deels samen met de steeds mondiger wordende buitenwereld, die van onderwijsinstellingen ook een zekere verantwoording verlangt. Hier dreigt echter een als hulpmiddel bedoeld instrument te verworden tot een keurslijf. In dit kader citeren wij nog een respondent uit het primair onderwijs: 'Ik wil de vrijheid om te kijken naar het kind waar ik mee werk en naar wat hij mij laat zien te handelen. Dat kan per keer per kind verschillen. Mijn streven is altijd eruit te halen wat erin zit, maar nu moet ik eruit halen wat een plan dat eens bedacht is, vindt dat ik eruit moet halen. Dit houdt geen rekening met de ontwikkeling van kinderen die nooit rechtlijnig is, maar met sprongen gaat. De kunst is het moment van de sprong te herkennen en dan mee te springen'.

De hoeveelheid persoonlijke informatie die voor langere tijd moet worden opgeslagen over de leerling en ook zijn of haar gezinssituatie vormt een administratieve last. Daarbij speelt de vraag in hoeverre het bijhouden van lijstjes bijdraagt aan (de kwaliteit van) het onderwijs. Het ligt voor

¹ Algemene Rekenkamer, *Administratieve lasten van onderwijstijd in het mbo*, 21 december 2012.

de hand om de verantwoordelijkheid voor het gebruik van hulpmiddelen zoveel mogelijk bij de leraar te leggen, zodat die de keuze kan maken wanneer het wel (en wanneer niet) betekenis toevoegt. Daarbij verdient het gebruiksgemak van ict-systemen zeker de aandacht.

Het gaat in het onderwijs vooral om goed onderwijs en dat vereist (vaak) maatwerk. De standaardisering door middel van sjablonen en ict-hulpmiddelen kunnen dit (onbedoeld) onder druk zetten. Als de overheid (verkeerd) gebruik maakt van deze hulpmiddelen om de naleving van regels te controleren, ervaren leraren een verschil tussen de praktijk en de papieren werkelijkheid. Daarom is het van groot belang de professionele vrijheid van leraren te bevorderen. Dit vraagt van de overheid een basishouding van luisteren naar de leraar: meedenken (in plaats van controleren) en meer aandacht voor vrijwilligheid (in plaats van voorschrijven). De IvhO zou hierin de rol moeten aannemen van een handelsreiziger in goede praktijken.²

Behalve luisteren gaat het er ook om dat er iets wordt gedaan met wat je hoort. Het moet mogelijk zijn om leraren sommige (administratieve) taken uit handen te nemen. Met extra (administratieve) ondersteuning is meer taakdifferentiatie en taakverlichting mogelijk. De leraar kan zich dan meer richten op het onderwijs.

Wij adviseren de professionele vrijheid van leraren te stimuleren door de verantwoordelijkheid voor het gebruik van hulpmiddelen zoveel mogelijk bij de leraar te leggen en door de IvhO de rol van een handelsreiziger in goede praktijken te geven.

Wij adviseren de mogelijkheden voor meer taakdifferentiatie en taakverlichting te verkennen zodat de leraar meer tijd heeft voor (de kwaliteit van) het onderwijs.

Regelmoratorium

Veranderingen van beleid worden op zichzelf ervaren als regeldruk. Uit uw onderzoek 'beleving regeldruk en professionaliteit van leraren' blijkt dat leraren veel belang hechten aan rust en continuïteit in het beleid. In uw brief aan de Tweede Kamer van 6 juni 2012 geeft u nadrukkelijk aan dit signaal serieus te nemen. Ook in de uitnodiging tot het nationaal onderwijsakkoord (Brief van de Stichting van het Onderwijs van 25 september 2012; SvHO/12.00027) wordt gesproken over een basis voor tien jaar consistent, koersvast en breed gedragen onderwijsbeleid.

Wij adviseren om de door ons geadviseerde herijking te laten volgen door een regelmoratorium.

² Het begrip "Handelsreiziger in goede praktijken" ontleen wij aan een bijdrage van Evelien Tonkens in de bundel die wij eind april 2013 zullen uitbrengen voor ons advies aan de Minister van BZK over de merkbare vermindering van regeldruk.

Het bovenstaande advies beoogt de regeldruk in het onderwijs merkbaar te verminderen. Wij hopen dat u de aanbevelingen oppakt en zien uw reactie dan ook met belangstelling tegemoet. Volledigheidshalve wijzen wij u er op dat een afschrift van dit advies is verzonden aan de staatssecretaris van OCW, de heer drs. S. Dekker.

Hoogachtend,

w.g.

J. ten Hoopen
Voorzitter

R.W. van Zijp
Secretaris