

Onderzoek administratieve lasten docenten in het mbo

Eindrapportage

Colofon

Titel	Onderzoek administratieve lasten docenten in het mbo
Auteurs	Johan Coenen, Isabel Berman, Hanneke Smit-Toet (ECBO) Hedwig Rossing, Denise Bijman (Regioplan), John Boog, Marianne van Marwijk (Panteia), Pieter Huisman (Hobéon)
Versie	1.0
Datum	29-11-2024
Project	Onderzoek administratieve lasten docenten in het mbo (002733)

ECBO is het expertisecentrum voor onderzoek en kennisvraagstukken rondom bijvoorbeeld professionalisering van docenten, aansluiting van onderwijs op de arbeidsmarkt, basisvaardigheden en in-, door- en uitstroom van studenten. ECBO doet wetenschappelijk verantwoord beleids- en praktijkgericht onderzoek in het onderwijs en op het snijvlak van onderwijs en arbeidsmarkt, en verspreidt deze kennis. Onze expertise: onderzoek met impact.



ECBO
Postbus 1585
5200 BP 's-Hertogenbosch
Tel: 073-6872500
www.ecbo.nl



© ECBO 2024

Niets uit deze uitgave mag worden vermenigvuldigd of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, op welke andere wijze dan ook, zonder vooraf schriftelijke toestemming van de uitgever.

Inhoudsopgave

1	Inleiding	1
1.1	Aanleiding.....	1
1.2	Hoofd- en deelvragen.....	2
1.3	Het onderzoek.....	2
2	Documentenonderzoek	1
3	Bevindingen op basis van enquête.....	7
4	Kwalitatieve verdieping	19
5	Doorberekening naar tijd en kosten van de administratieve taken	27
6	Juridische analyse: de bron van administratieve taken	30
7	Conclusies	34
	Literatuurlijst	37
	Bijlage 1: Verslag veldconsultatie	39
	B1.1 Algemene Rekenkamer	39
	B1.2 Verkennende gesprekken met docenten	40
	Bijlage 2: Achtergrondkenmerken respondenten	42
	Bijlage 3: Overige taken op basis van de enquête	45

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

In de schriftelijke reactie op vragen van de Tweede Kamer tijdens de begrotingsbehandeling van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap is toegezegd een onderzoek uit te voeren naar de administratieve lasten binnen het mbo. In de betreffende Kamervraag wordt verzocht te verkennen op welke manier de administratieve lasten, en daarmee ook de werkdruk, verlaagd kan worden voor docenten in het mbo. In een reactie geeft het ministerie van OCW aan dat er door de betrokken partners in de Werkagenda mbo 2023-2027 is afgesproken dat er aandacht is voor werkdruk en het carrière-perspectief voor onderwijspersoneel.¹ Hier is een totaalbedrag van 142 miljoen euro voor beschikbaar. Mbo-scholen dienen hiervoor concrete maatregelen te nemen om de werkdruk te verminderen. Daartoe is afgesproken dat mbo-scholen in samenspraak met de OR plannen maken, uitvoeren en evalueren op verschillende thema's waaronder werkdruk van het onderwijspersoneel. Aandacht voor het terugbrengen van administratieve lasten en verantwoording maakt onderdeel uit van deze plannen. In aanvulling hierop wil het ministerie van OCW onderzoeken op welke manier de administratieve lasten kunnen worden verminderd door op landelijk niveau aanpassingen door te voeren.

Het ministerie van OCW heeft dan ook om een onderzoek verzocht om duidelijk te krijgen welke administratieve lasten het meest een belasting vormen voor docenten in het mbo en wat de bron is van deze administratieve lasten. Wij hebben dit onderzoek uitgevoerd als consortium met ECBO, Regioplan en Panteia, aangevuld door extern expert Prof. Pieter Huisman (Bijzonder hoogleraar Onderwijsrecht).

Parallel aan dit onderzoek voert de Algemene Rekenkamer een omvangrijk onderzoek uit voor het primair onderwijs (po), gericht op de administratieve lasten van leraren in het reguliere po en een analyse van de grondslagen van administratieve handelingen die leraren dienen te verrichten. Daarnaast vindt er ook een vergelijkbaar onderzoek plaats voor het voortgezet onderwijs (vo) en het speciaal onderwijs (so), wat door ResearchNed wordt uitgevoerd. Zowel het onderzoek naar administratieve lasten voor leraren in het vo en so, als dit uit te voeren onderzoek in het mbo zullen waar mogelijk qua methodiek aansluiten op het onderzoek van de Algemene Rekenkamer over administratieve lasten in het po. Hiervoor is in de verkennende fase van het onderzoek met de Algemene Rekenkamer gesproken (zie bijlage 1). Op deze manier wordt er geprobeerd om voor het po, het vo en so, en voor het mbo op een vergelijkbare manier een beeld te schetsen van de ervaren administratieve lasten, de omvang daarvan en waar deze lasten vandaan komen.

¹ Schriftelijke antwoorden op vragen gesteld tijdens de eerste termijn van de begrotingsbehandeling van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap op 16 januari 2024: <https://www.tweedekamer.nl/downloads/document?id=2024D01107>

1.2 Hoofd- en deelvragen

De hoofdvraag van dit onderzoek luidt:

Welke administratieve lasten vormen het meest een belasting voor docenten in het mbo en wat is de bron van deze ervaren administratieve last?

Om de hoofdvraag te beantwoorden, zijn er de volgende deelvragen:

Welke administratieve taken voeren docenten uit en hoe belastend zijn die?

1. Welke administratieve taken worden uitgevoerd door docenten in het mbo?
2. Hoe ervaren docenten de omvang van hun administratieve taken? (subjectieve beleving)
3. Hoeveel docenten hebben hiermee te maken?
4. Welke taken dragen het meest bij aan de ervaring van administratieve taken als last?
5. Wat is de reden dat deze taken als last worden ervaren?
6. Op welke manier en in welke hoeveelheid manifesteert de belasting zich: in tijd, en/of energie, en/of ergernis, etc.?

Voor de belangrijkste administratieve taken:

7. Wat is de (objectieve) omvang van deze administratieve taken voor docenten in het mbo? Hoeveel tijd kosten de specifieke administratieve handelingen? (objectieve meting)
8. Wat is de bron van de (belangrijkste) administratieve taken van docenten? Wie vraagt om de administratie?
9. Welk doel dienen deze administratieve taken?
10. Door wie worden de administratieve gegevens gebruikt, en waarvoor?

Aanvullende verdiepende vragen:

11. Wat zijn de soorten van de administratieve taken?
12. Wat zijn de soorten van de ervaren administratieve lasten?
13. Zijn er verschillen tussen mensen of scholen in de invulling en omvang van de genoemde administratieve lasten?
14. Zijn er verschillen te vinden in de ervaren administratieve lasten en het aantal jaar dat een docent werkzaam/ervaren is?

1.3 Het onderzoek

Het onderzoek is van start gegaan met verkennend documentenonderzoek (hoofdstuk 2), waarin we de inzichten uit relevante eerdere onderzoeken voor dit onderzoek naar administratieve lasten bundelen. Tegelijkertijd hebben we verkennend met docenten gesproken om inzicht te krijgen in welke administratieve taken er door de leraren worden uitgevoerd en welke als last worden ervaren. In deze fase hebben we ook met de Algemene Rekenkamer gesproken om te inventariseren op welke manier bij hun onderzoek kon worden aangesloten. De uitwerking van de verkennende fase is opgenomen in bijlage 1. Vervolgens hebben wij een vragenlijst uitgezet onder het Flitspanel.² Hiervoor is de vragenlijst van de Algemene Rekenkamer bewerkt met

² Het Flitspanel is een medewerkerspanel van en voor de publieke sector, met ongeveer 10.000 betrokken medewerkers uit de publieke sector die meedenken over onderwerpen als arbeidsvoorwaarden,

inzichten die zijn opgedaan in het documentenonderzoek en de verkennende gesprekken. Daarnaast is de vragenlijst aangepast aan de context van het mbo. Ook is de vragenlijst ingekort om aan het vereiste van het Flitspanel te voldoen dat de vragenlijst in maximaal 10 minuten is in te vullen. De vragenlijst is vervolgens geanalyseerd (hoofdstuk 3). Hierna hebben we focusgroepen georganiseerd om verdiepend met docenten door te praten over de resultaten van de vragenlijst. Hiertoe zijn zes administratieve taken geselecteerd. Ook hebben we met leidinggevenden in het mbo gesproken in verschillende interviews (hoofdstuk 4). Op basis van de resultaten van de vragenlijst is berekend wat administratieve taken kosten, zowel in tijd als in geld (hoofdstuk 5). Ook hebben we een juridische analyse uitgevoerd, waarbij we hebben gekeken naar de bron van de administratieve taken (hoofdstuk 6). De resultaten van het onderzoek komen vervolgens samen in de conclusie (hoofdstuk 7).

arbeidsomstandigheden en leiderschap. Iedereen die werkzaam is binnen de publieke sector kan lid worden van het Flitspanel en deelnemen aan diverse onderzoeken over het werken bij de overheid. Het Flitspanel bevat ook circa 400 docenten uit het mbo. Zie <https://www.venster.nl/flitspanel/>.

2 Documentenonderzoek

Dit onderzoek gaat over administratieve lasten in het mbo. Er is bestaat relatief weinig recent onderzoek naar administratieve lasten in het onderwijs. Wel is er onderzoek gedaan naar regeldruk in het onderwijs. Administratieve lasten en regeldruk zijn aan elkaar gerelateerde concepten, maar zeker niet hetzelfde. Zo is regeldruk een oorzaak van administratieve lasten in het onderwijs, maar zeker niet de enige oorzaak. Daarbij komt dat administratieve lasten ook door iedere docent anders beleefd kunnen worden. Onderstaand maken we nader onderscheid tussen administratieve lasten enerzijds en regeldruk anderzijds.

Volgens het Handboek Meting Regeldrukkosten van de Nederlandse overheid (Streefkerk, 2023) is er een duidelijk onderscheid tussen administratieve lasten en regeldruk.

Administratieve lasten

In het Handboek Meting Regeldrukkosten (Streefkerk, 2023) worden administratieve lasten gedefinieerd als de kosten die bedrijven, burgers of instellingen (zoals onderwijsinstellingen) moeten maken om aan de informatieverplichtingen van de overheid te voldoen. Het gaat hier dus om de administratieve handelingen die nodig zijn om te voldoen aan wettelijke informatie-eisen. Deze lasten omvatten het verzamelen, vastleggen, verwerken, bewaren en aanleveren van informatie aan de overheid of andere toezichthoudende instanties. De nadruk ligt hier op de tijd, middelen en kosten die direct gemoeid zijn met het voldoen aan deze informatieverplichtingen.

Administratieve lasten zijn de handelingen en taken die docenten moeten uitvoeren om aan de informatie-eisen van de overheid te voldoen. Dit zijn concrete administratieve taken die tijd en moeite kosten, bijvoorbeeld:

- Het bijhouden van aanwezigheid en absentie van studenten;
- Het invullen van cijfers en voortgangsrapportages;
- Het maken van verslagen en evaluaties van studenten.

Deze administratieve taken zijn verplicht, bedoeld om verantwoording af te leggen en gegevens beschikbaar te maken voor bijvoorbeeld toezicht, inspecties, of interne kwaliteitsbewaking.

De bovenstaande definitie van administratieve lasten die het Handboek Meting Regeldrukkosten hanteert is echter smal, want docenten ervaren niet alleen administratieve lasten gebaseerd op handelingen die vereist zijn om aan informatieverplichtingen van de overheid te voldoen. Heel wat administratieve gegevens worden in opdracht van de onderwijsinstelling verzameld, zonder dat de overheid, zoals het ministerie van OCW of de Inspectie van het Onderwijs dit vereisen.

Regeldruk

Regeldruk heeft in het Handboek Meting Regeldrukkosten een bredere betekenis en omvat niet alleen de administratieve lasten, maar ook de andere verplichtingen en kosten die voortvloeien uit regelgeving. Regeldruk is een overkoepelende term die bestaat uit:

- Administratieve lasten: zoals hierboven beschreven;
- Nalevingskosten: de kosten die gepaard gaan met het voldoen aan wettelijke verplichtingen, zoals training om aan bepaalde onderwijsrichtlijnen te voldoen of het aanschaffen van specifiek materiaal dat verplicht is gesteld;
- Kosten van vertragingen: kosten die kunnen ontstaan door bijvoorbeeld verplichte goedkeuringen of inspecties die processen vertragen, zoals het wachten op inspectierapporten voordat bepaalde nieuwe programma's mogen worden uitgevoerd.

Regeldruk verwijst naar de hoeveelheid regels, voorschriften en beleidsrichtlijnen waarmee docenten en onderwijsinstellingen te maken hebben. Voor docenten in het mbo kan regeldruk verwijzen naar alle regels die hun werk beïnvloeden en tijd kosten maar los staan van de administratieve verslaglegging, maar wel invloed hebben op hun dagelijkse werkzaamheden en planning. Deze regels kunnen bijvoorbeeld betrekking hebben op:

- De naleving van wettelijke vereisten en onderwijsnormen;
- Richtlijnen voor toetsing, examinering, en beoordeling;
- Beleidsdoelen op het gebied van kwaliteit, inclusiviteit, en veiligheid;
- Veranderende onderwijsnormen en eisen vanuit overheidsinstanties.

Regeldruk kan zich ook uiten in de noodzaak om voortdurend te voldoen aan veranderende eisen of aan opgelegde kwaliteitskaders. Dit kan leiden tot een gevoel van bureaucratische druk, waarbij docenten zich beperkt voelen in hun onderwijsvrijheid en zich gedwongen voelen om hun werk voornamelijk rondom regels en procedures te organiseren en waardoor zij het gevoel kunnen hebben dat hun autonomie wordt beperkt.

Volgens Blesgraaf (2022) bestaat er echter geen eenduidige definitie voor regeldruk; de literatuur benadert het concept doorgaans vanuit verschillende perspectieven (Blesgraaf, 2019, 2022). Donker-Van Heel et al. (2004, in Blesgraaf, 2019; 2022) onderscheiden bijvoorbeeld potentiële regeldruk, feitelijke regeldruk en gepercipieerde regeldruk. Deze aspecten verwijzen respectievelijk naar regels die tot regeldruk kunnen leiden, de daadwerkelijke kosten die organisaties maken om aan de verplichtingen te voldoen, en de irritatie die ontstaat als gevolg van de regels.

Daarnaast kent men aan regeldruk zowel een kwantitatieve als een kwalitatieve dimensie toe. De kwantitatieve dimensie gebruikt cijfers om regeldruk uit te drukken, zoals gemaakte kosten of het aantal regels. De kwalitatieve dimensie gaat daarentegen over de ervaring van mensen die met de regels werken. De kwantitatieve dimensie komt dus overeen met feitelijke regeldruk en de kwalitatieve dimensie met gepercipieerde regeldruk. Voor deze dimensies worden achtereenvolgens ook wel de termen objectieve of subjectieve regeldruk gebruikt (Blesgraaf, 2019; 2022).

Uit onderzoek van de AOb (2017) naar de tijdsbesteding van leraren in het po en vo blijkt dat leraren in het po gemiddeld 5,7 uur per week aan administratie besteden. Zij komen uit op een gemiddelde werkweek van 46,9 uur. Daarmee vormt administratie zo'n 12% van de totale werktijd. In het vo besteden leraren gemiddeld 4 uur per week aan

administratie. Dit is uitgaande van hun gemiddelde werkweek van 45,5 uur zo'n 9% van de totale tijd. Overigens is administratie in bovenstaand onderzoek smaller gedefinieerd en tellen zij bijvoorbeeld taken niet mee, die docenten in dit onderzoek naar administratieve lasten in het mbo zelf wel veelal onder administratieve taken scharen, zoals overleg en contact met ouders. Een dergelijke meting is echter niet voor docenten in het mbo uitgevoerd.

In het mbo onderzocht de Algemene Rekenkamer administratieve lasten waar mbo-instellingen mee te maken hebben als gevolg van de regels rondom de toen geldende 850-urennorm. (Algemene Rekenkamer, 2013). Dit onderzoek had echter geen betrekking op docenten.

Aangezien er nauwelijks recent ander onderzoek naar administratieve lasten in het onderwijs bestaat beschrijven we hieronder veelal relevante bevindingen uit onderzoek naar regeldruk in het onderwijs.

Herkomst

Met betrekking tot de herkomst van regeldruk die kan leiden tot administratieve lasten, kan een onderscheid gemaakt worden tussen externe en interne regeldruk. Externe regeldruk komt voort uit wettelijke kaders en regels die opgesteld zijn door instellingen buiten de organisatie, zoals de overheid. Doorgaans ontstaat externe regeldruk als men de negatieve kant van deze regels ervaart. Interne regeldruk kan ontstaan vanuit partijen in de uitvoeringsketen, zoals besturen, directeuren, samenwerkingsverbanden, onderwijskundige adviseurs of de eigen interpretatie over de uitvoering van de regels. Er is sprake van verschuiving van regeldruk als interne regeldruk ontstaat door het uitwerken van externe regels op een lager niveau. Hierbij neemt de externe regeldruk weliswaar af; de totale administratieve lasten blijven gelijk (Blesgraaf, 2019; 2022; De Weerd & Van Bergen, 2017; Van Bergen et al., 2016). Ook bij administratieve lasten valt het onderscheid te maken tussen administratieve lasten die vanuit de overheid (veelal het ministerie van OCW en/of de Inspectie van het Onderwijs) afkomstig zijn (extern) en administratieve lasten die ontstaan door de onderwijsinstelling zelf.

Onderwijsprofessionals noemen wetgeving van het ministerie van OCW, zoals sectorwetten, maar ook algemene wet- en regelgeving als bronnen van regelgeving die regeldruk opleveren. Met algemene wet- en regelgeving worden bijvoorbeeld de Arbeidsomstandighedenwet en de AVG met betrekking tot de registratie van leerlinggegevens (en studentengegevens) bedoeld (Blesgraaf, 2022). Niettemin is het voor docenten soms onduidelijk door wie en met welke reden regels worden opgelegd (Klarenbeek et al., 2014). Zo bestaat in diverse onderwijssectoren het beeld dat de Inspectie van het Onderwijs een bron van administratieve verplichtingen en lasten vormt (Blesgraaf, 2022; Van Bergen et al., 2016). Ook Den Haag wordt vaak genoemd als synoniem voor het centrum van de macht en bron van regels waarop docenten geen invloed hebben (Klarenbeek et al., 2014). Daarentegen is er in sommige gevallen sprake van zogenaamde fantoomregelgeving. Dit houdt in dat men denkt dat iets wettelijk verplicht is, maar dat dit feitelijk niet klopt (Blesgraaf, 2019).

Bepalende factoren

Er zijn diverse factoren die kunnen maken dat regels zorgen voor regeldruk, gegroepeerd in drie categorieën. Deze factoren zijn gerelateerd aan: 1) de regelgeving zelf, 2) de context, en 3) de persoon die de regels moet naleven. In de eerste categorie kunnen de omvang, de ondoorzichtigheid, de complexiteit en het detailniveau van de regels bijdragen aan regeldruk. Voor wat betreft de tweede categorie kunnen contextuele factoren zoals de reguleerbaarheid van de sector, het draagvlak voor de regels, de rol van de sectororganisaties, het ervaren eigenaarschap, de manier waarop inspectie plaatsvindt en de communicatie hierover zorgen voor regeldruk. Tot slot zijn zaken als taakbeleving, professionaliteit, vertrouwen in de regelgevende organisatie of twijfel en wantrouwen dat spreekt uit regelgeving bepalende factoren die samenhangen met de persoon die de regels moet naleven (Blesgraaf, 2022). De context en persoon zijn ook bij administratieve lasten en de beleving hiervan van groot belang.

Uit een onderzoek naar beleefde bureaucratie onder docenten blijkt dat regeldruk vooral wordt veroorzaakt door regels met een hoog irritatieniveau, een hoge frequentie of een laag gepercipieerd nut (Klaster, 2012). Deze drie aspecten komen ook terug in de drie hierboven beschreven categorieën. Gepercipieerd nut van regelgeving houdt in dat de betrokken persoon het doel van de regelgeving begrijpt en dat er voldoende samenhang is met de primaire onderwijstaken (Blesgraaf, 2022). In het primair onderwijs vonden Van Bergen et al. (2016) een samenhang tussen een laag gepercipieerd nut en een ervaren hoge administratieve last. Wanneer leerkrachten in het primair onderwijs taken wel als nuttig ervaren, werden administratieve lasten vergroot door het gebruik van ingewikkelde formats die onnodig extra werk vragen. Het gepercipieerde nut van administratieve taken is dan ook een belangrijke factor bij hoe docenten in het mbo administratieve lasten ervaren.

Aanpak

Al sinds de jaren '80 besteedt de overheid aandacht aan het verminderen van regeldruk (Blesgraaf, 2019; 2022). In beleid gericht op het verminderen van regeldruk gaat er steeds meer aandacht naar interne, gepercipieerde regeldruk in plaats van externe regeldruk. Voormalig Staatsecretaris Dekker van het ministerie van OCW legde in een kamerbrief uit 2017 bijvoorbeeld het verband tussen werkdruk en interne regeldruk. Hij beschreef dat de regeldruk die leerkrachten in het primair onderwijs ervaren meestal voortvloeit uit afspraken binnen de onderwijsinstelling en niet zozeer uit wettelijke, externe regels (Blesgraaf, 2019).

Als onderdeel van een brede aanpak om de administratieve lasten in het onderwijs te verminderen is in 2014 de 'Regeldrukagenda Onderwijs 2014-2017' opgesteld voor het po, vo en mbo (De Weerd & Van Bergen, 2017; Van Bergen et al., 2016). In de eindevaluatie hiervan kwam naar voren dat de objectieve regeldruk sterk was afgenomen als gevolg van de genomen maatregelen. De ervaren regeldruk daarentegen leek te zijn toegenomen. Een groot deel van de respondenten in het evaluatieonderzoek ervoer namelijk een toename van administratieve lasten (De Weerd & Van Bergen, 2017). Deze discrepantie tussen objectieve en ervaren regeldruk werd ook gevonden door Algemene Onderwijsbond die de tijdsbesteding van leraren in het po en vo onderzocht (AOb, 2017). Taken die door leerkrachten als belastend werden ervaren, kostten vanuit kwantitatief

perspectief juist minder tijd dan taken die door leerkrachten als minder belastend werden ervaren.

Om meer duidelijkheid te geven over de invulling van de regels, benoemt het ministerie van OCW in hun brochure 'Ruimte in regels' bijvoorbeeld expliciet dat het niet nodig is zaken speciaal voor de Inspectie op schrift op te stellen. In de wet- en regelgeving voor het mbo is juist ruimte voor onderwijsinstellingen en onderwijsteams om zelf invulling te geven aan de regels (Ministerie van OCW, 2024). Daarmee ontstaat er de ruimte om een deel van de administratieve lasten van docenten te verminderen.

Administratieve lasten in het mbo

Docenten erkennen dat administratieve taken onderdeel zijn van hun beroep. Toch worden deze vanwege de hoeveelheid tijd die ze hieraan besteden als belastend ervaren en als een belemmering voor de uitoefening van hun vak (Kennisland, 2024; Klarenbeek et al., 2014; Klaster, 2012). De bewoordingen die docenten gebruiken voor administratieve taken duidt op regeldruk als gevolg van administratie, bijvoorbeeld de woorden 'administratieve rompslomp' of de zinssnede 'ik moet'. Uit het laatste blijkt dat administratieve taken van bovenaf worden opgelegd. Ook lijken docenten een deel van de administratieve taken te ervaren als het moeten afleggen van verantwoording van hun handelen als docent (Klarenbeek et al., 2014).

Administratieve taken

Diverse onderzoeken naar regeldruk in het onderwijs leveren tezamen een overzicht op van administratieve taken die samenhangen met primaire en secundaire onderwijstaken en zorgen voor administratieve lasten.

In verschillende onderzoeken komt naar voren dat onderwijsvernieuwingen leiden tot administratieve lasten (Kennisland, 2024; Klarenbeek et al., 2014; Klaster, 2012). Docenten geven aan dat de veranderingen elkaar te snel opvolgen en ondoordacht lijken. Zij lijken de onderwijsvernieuwingen niet als vooruitgang, maar als stilstand te ervaren (Klarenbeek et al., 2014). Volgens Blesgraaf (2022) kunnen de frequente veranderingen leiden tot beleidsaccumulatie en -resistentie, ook wel de opstapeling van beleid en als gevolg daarvan docenten die zich steeds minder aantrekken van deze (nieuwe) beleidsregels. Competentiegericht onderwijs (Klaster, 2012) en de komst van een nieuw kwalificatiedossier (Klarenbeek et al., 2014) zijn concrete onderwijsvernieuwingen die in het vorige decennium hebben geleid tot administratieve lasten. De invoering van onder andere de wet Passend onderwijs (2014) en de wet Vervroegde Aanmeldatum en Toelatingsrecht (2017), inclusief het Bindend Studieadvies (BSA) zijn voorbeelden van nieuw overheidsbeleid met nieuwe administratieve lasten tot gevolg.

Passend onderwijs leidt over de gehele breedte van het onderwijs tot administratieve taken (Kennis et al., 2023; Kennisland, 2024; Van Bergen et al., 2016). Met betrekking tot administratieve lasten noemen respondenten administratieve taken die voortvloeien uit de verplichte bijlage van de onderwijsovereenkomst waarin de ondersteuningsbehoefte van de student beschreven staat (Eimers & Kennis, 2018; Kennis et al., 2023). Met de komst van de wet Verbetering rechtsbescherming mbo-studenten in augustus 2023 is deze bijlage verdwenen. Men is nog wel verplicht de gemaakte afspraken over de extra ondersteuning schriftelijk vast te leggen. Met betrekking tot de situatie voor de komst van

de wet waren er onder de onderwijsprofessionals geen eenduidige opvattingen over het nut van de bijlage, de administratieve lasten en de werkwijze (Eimers & Kennis, 2018; Kennis et al., 2023). Er leek een discrepantie te bestaan tussen de opvatting van de zorgcoördinatoren en de opleidingsmanagers. In tegenstelling tot de opleidingsmanagers maakten de zorgcoördinatoren meer gebruik van de bijlage en vonden zij deze nuttig. Daarbij had een groot deel van de opleidingsmanagers geen beeld van de zwaarte van de administratieve lasten van de bijlage (Kennis et al., 2023).

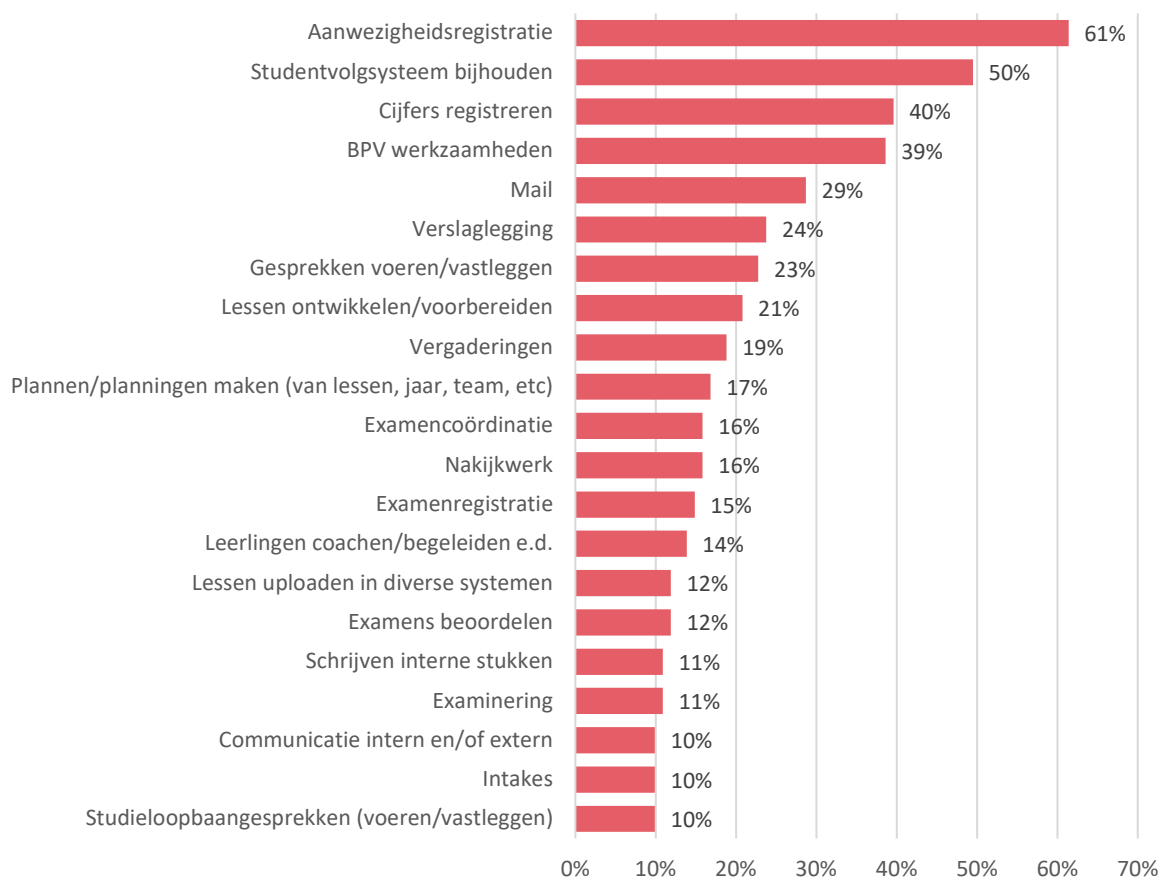
Het Bindend Studieadvies (BSA) in het mbo heeft ook voor extra administratieve lasten gezorgd. Zo geeft op beleidsniveau 71% en op teamniveau maar liefst 83% van de respondenten aan dat het BSA eraan bijdraagt dat de opleidingen meer administratief worden belast (Eimers et al., 2022).

3 Bevindingen op basis van enquête

De vragenlijst die we bij het Flitspanel hebben uitgezet is door 101 docenten uit het mbo ingevuld. Dit is een respons van ongeveer 25% van het aantal aangeschreven respondenten.³

We hebben ervoor gekozen om, net als de Algemene Rekenkamer in het onderzoek naar administratieve lasten in het primair onderwijs, het begrip 'administratieve lasten' niet vooraf te definiëren. Daarom zijn we in de vragenlijst gestart met een open vraag waarin docenten tot maximaal 10 administratieve taken konden opnoemen die het eerst bij hen te binnen schoten. De uitkomsten van deze open vraag zijn weergegeven in figuur 3.1.

Figuur 3.1 Welke administratieve taken verricht u in een gemiddeld schooljaar? (spontaan genoemd)



n=101

De meest genoemde administratieve taak die docenten spontaan genoemd hebben in de enquête is met ruim 6 op de 10 docenten de aanwezigheidsregistratie. Daarna volgen het bijhouden van het studentvolgsysteem (50%) en het registreren van cijfers (40%). Ook werkzaamheden voor stages, in het mbo beroepspraktijkvorming (BPV) genoemd, wordt relatief vaak door docenten genoemd. Dat geldt ook voor e-mail en verslaglegging,

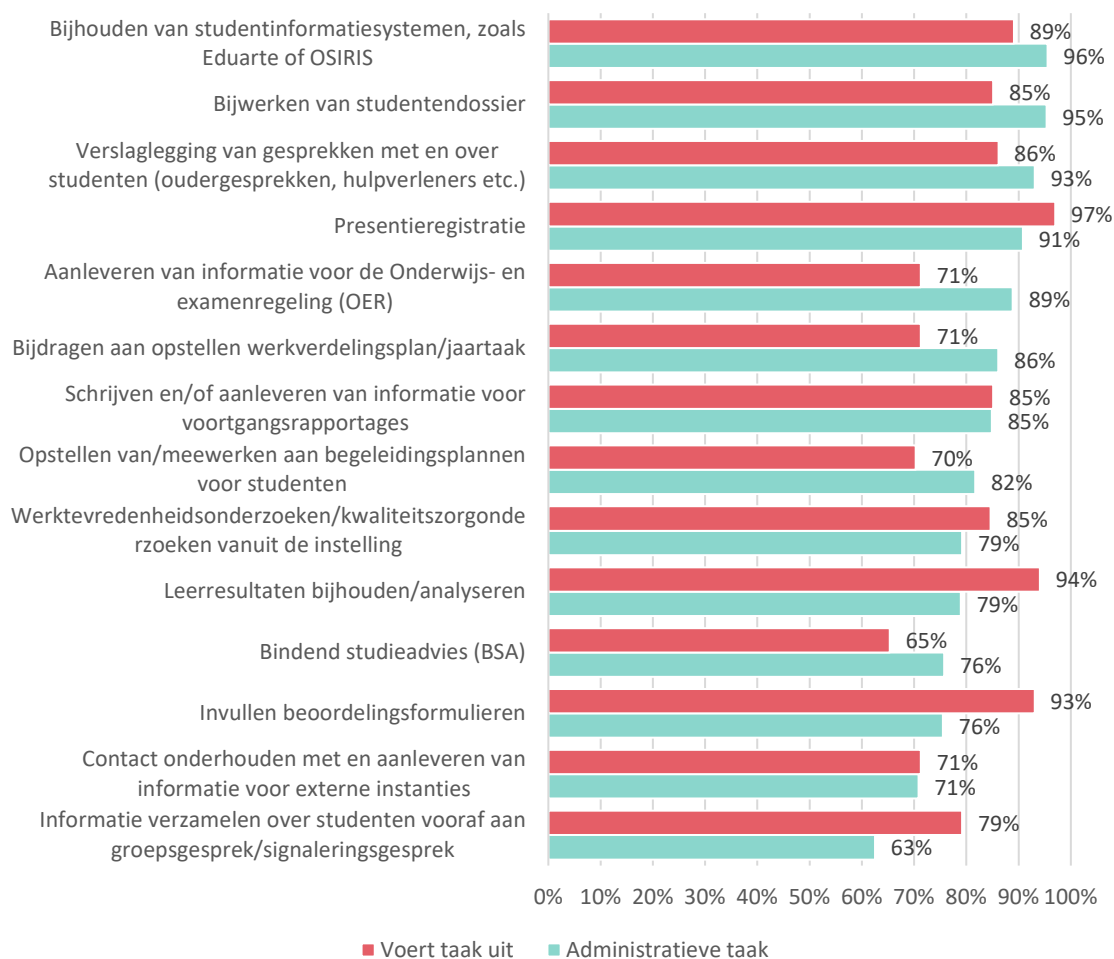
³ In bijlage 2 tonen we de achtergrondkenmerken van de respondenten. Op basis van deze achtergrondkenmerken concluderen we dat de respons representatief is gezien de spreiding wat betreft o.a. regio, grootte mbo-instelling, sectorkamer, niveau, leerweg, etc..

gevolgd door gesprekken voeren en vastleggen, lessen ontwikkelen/voorbereiden en vergaderingen.

De respondenten noemden in de open vraag taken die vrij goed overeenkomen met de lijst van taken die ze uitvoeren, op basis van een gesloten vraag (zie figuur 3.2). Niet al deze taken beschouwen ze echter als administratief. De les voorbereiden wordt bijvoorbeeld door slechts 13 procent van de respondenten beschouwd als administratieve taak, en overleg met collega's door 32 procent. Ook verplichte professionaliseringsactiviteiten (17%), contact houden met het werkveld (18%), werkplekbegeleiding van docenten in opleiding (21%) en begeleiden van stage van studenten (25%) zijn taken die docenten veel uitvoeren, maar nauwelijks tot niet als administratief ervaren. In bijlage 3 zijn alle taken te zien die door een meerderheid van de docenten niet als administratief worden gezien en/of door weinig docenten worden uitgevoerd.

Figuur 3.2 laat de 14 taken zien die het vaakst uitgevoerd worden én bovendien als administratief worden beschouwd. Ook hier springen er enkele administratieve taken uit die erg veel genoemd worden: de in figuur 3.1 het meest genoemde administratieve taak de aanwezigheidsregistratie (presentieregistratie genoemd in de vragenlijst) doet bijna iedereen en wordt ook door 9 van de 10 docenten als administratieve taak beschouwd. 89 procent voert het bijhouden van studentinformatiesystemen uit en 96 procent van hen beschouwt dit als administratieve taak. Ook de aan elkaar gerelateerde taken het bijwerken van studentendossiers en het verslagleggen van gesprekken met en over studenten wordt door de overgrote meerderheid van de docenten gedaan én gezien als administratieve taak.

Figuur 3.2 Welke taken voeren docenten uit en in hoeverre beschouwen ze deze taken als een administratieve taak?



n=101

Leerresultaten bijhouden en het invullen van beoordelingsformulieren wordt ook door bijna iedere bevroagde docent gedaan, maar hier is 21-24% van mening dat deze taken niet onder administratieve taken vallen. Andere taken, zoals activiteiten rondom het Bindend studieadvies, informatie verzamelen over studenten vooraf aan groepsgesprek/signaleringsgesprek met interne of externe begeleider, en contact onderhouden met en aanleveren van informatie voor externe instanties worden ook door 65-79% van de bevroagde docenten uitgevoerd, en door 63-76% ervaren als administratieve taken.

Administratieve taken kunnen duidelijk een verschillende frequentie hebben in de praktijk van docenten in het mbo. Sommige taken doet men enkele keren per werkdag, dagelijks, of enkele keren per week. Andere taken komen één of enkele keren per maand voor en weer andere taken zijn één of enkele keren per schooljaar relevant. Ook om uiteindelijk te kunnen berekenen hoeveel tijd de verschillende administratieve taken kosten hebben we als tussenstap in de vragenlijst gevraagd hoe vaak ze deze taken normaal gesproken uitvoeren. In figuur 3.3 worden de resultaten weergegeven.

Figuur 3.3 Frequentie van administratieve taken (top 14 meest voorkomende administratieve taken)



Uit de resultaten blijkt dat de frequentie waarmee docenten bepaalde administratieve taken uitvoeren verschilt per docent (en waarschijnlijk ook samenhangt met eventuele extra functies/rollen). Niet iedereen krijgt even vaak met dezelfde administratieve taken te maken.

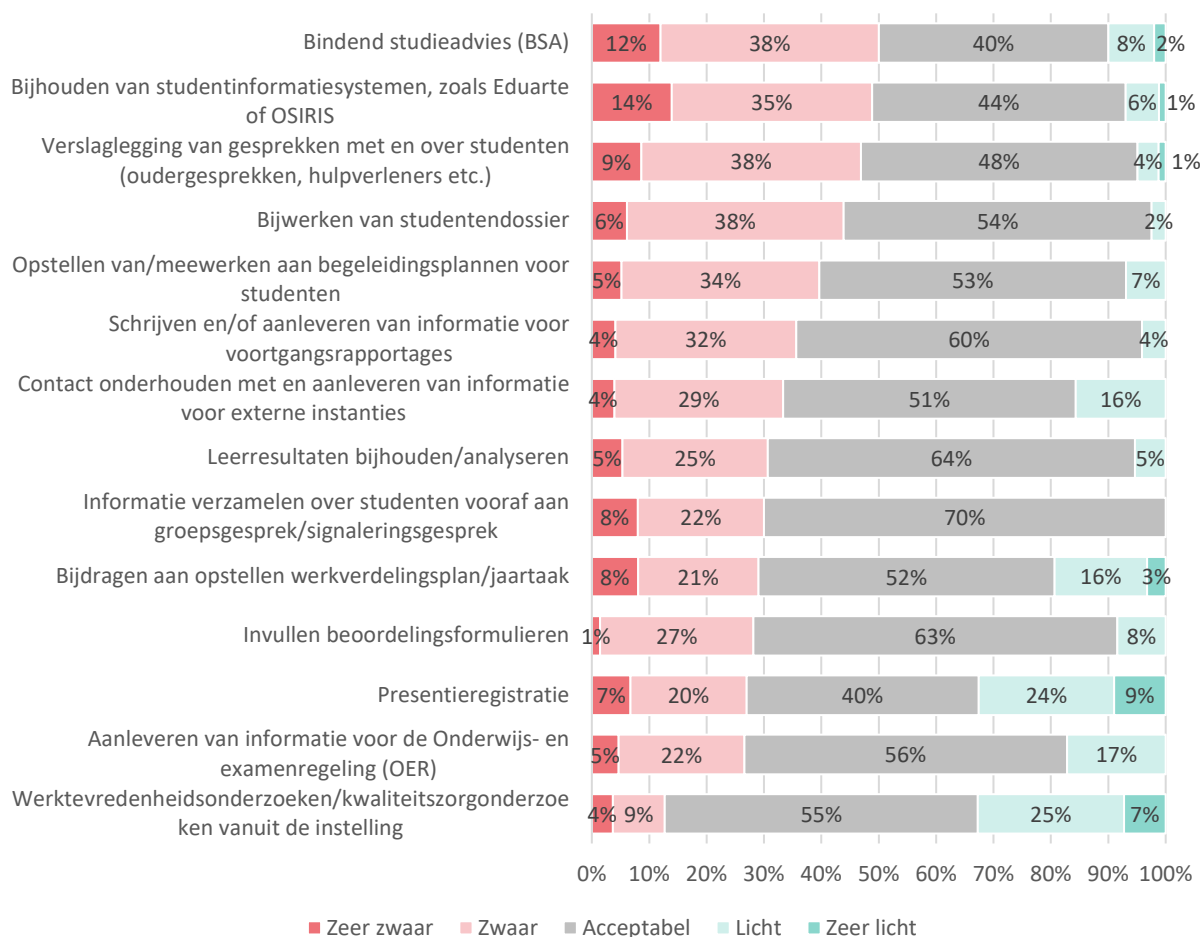
Presentieregistratie wordt door bijna iedereen dagelijks dan wel wekelijks uitgevoerd. Ook het bijhouden van studentinformatiesystemen gebeurt zeer vaak dagelijks of wekelijks (77%). Met 56% werkt ook de meerderheid van de docenten dagelijks of wekelijks studentendossiers bij.

Andere taken die vooral één of enkele keren per maand worden gedaan zijn het informatie verzamelen over studenten vooraf aan groepsgesprek/signaleringsgesprek met interne of externe begeleider, het verslagleggen van gesprekken met en over studenten, leerresultaten bijhouden en/of analyseren, schrijven en/of aanleveren van informatie voor voortgangsrapportages, invullen van beoordelingsformulieren en opstellen van of meewerken aan begeleidingsplannen voor studenten.

Taken die eenmaal of enkele keren per jaar worden gedaan zijn Werktevredenheidsonderzoeken en/of kwaliteitszorgonderzoeken vanuit de instelling, aanleveren van informatie voor de Onderwijs en Examenregeling, bijdragen aan opstellen van werkverdelingsplan/jaartaak en in mindere mate ook het Bindend studieadvies en contact onderhouden met en aanleveren van informatie voor externe instanties, hoewel ruim een derde van de docenten die 1 of meerdere keren per maand doen.

In figuur 3.4 geven we de ervaren last van de uitgevoerde en als administratieve taken beschouwde taken weer, naar zwaarte.

Figuur 3.4 Ervaren last uitgevoerde en als administratief beschouwde taken (top 14 meest voorkomende administratieve taken)



n=50-89, afhankelijk van aantal respondenten die taak uitvoeren én die als administratieve last te ervaren

De administratieve taken rondom het Bindend studieadvies (BSA) en het bijhouden van studentinformatiesystemen zijn onder de veel voorkomende administratieve taken de taken die het zwaarst worden ervaren: ongeveer de helft van de docenten vindt deze taken zwaar of zeer zwaar. Ook verslaggeving van gesprekken met en over studenten en het bijwerken van studentendossier vinden de bevroegde docenten relatief vaak zwaar of zeer zwaar. Daarnaast vinden docenten het opstellen van of meewerken aan

begeleidingsplannen voor studenten en het schrijven en/of aanleveren van informatie voor voortgangsrapportages ook een relatief zware administratieve taak.

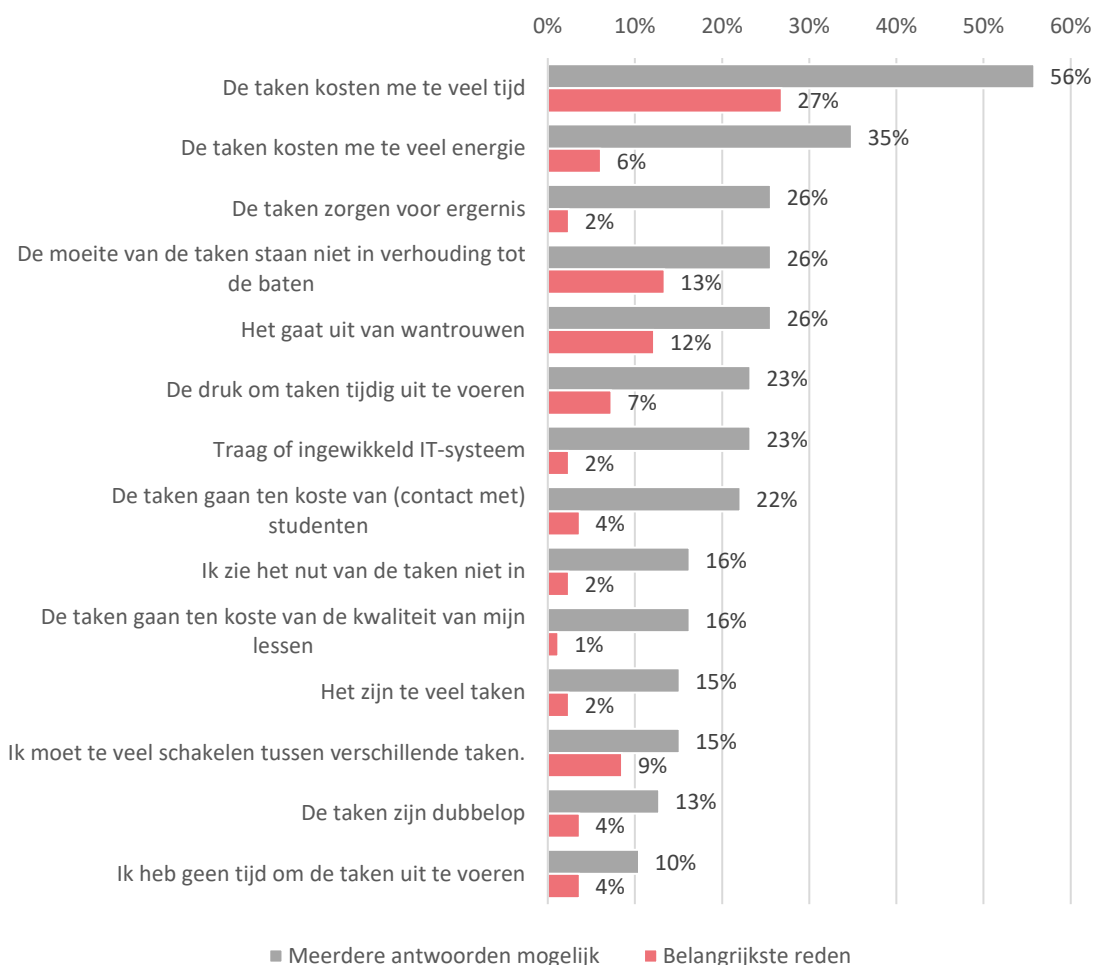
Opvallend genoeg zijn er maar weinig docenten die administratieve taken als licht of zeer licht ervaren. Zo worden het informatie verzamelen over studenten vooraf aan een groeps- of signaleringsgesprek en het maken van afspraken over extra ondersteuning in het kader van passend onderwijs door niemand als licht of zeer licht ervaren. Met 87% die de taken minimaal acceptabel vindt worden werktevredenheidsonderzoeken of kwaliteitszorgonderzoeken vanuit de instelling verreweg het meest positief beoordeeld. Ook het aanleveren van informatie voor de Onderwijs- en examenregeling (OER) en de presentieregistratie worden relatief als licht ervaren, met 73% van de bevroagde docenten die de administratieve taak als acceptabel of lichter beoordeelt.

Onder de taken die door minder docenten worden uitgevoerd, dan wel door minder docenten als administratieve taken worden gezien zijn er een aantal taken die (vaak door een beperkte groep respondenten) zwaar worden ervaren. De zeer kleine groep docenten die verplichte professionaliserings-/nascholingsactiviteiten als administratieve taak ziet, ervaart deze activiteiten ook als erg zwaar. Ruim de helft van hen vindt deze activiteiten zwaar en nog een 13% zelfs zeer zwaar. Het een heeft mogelijk met het ander te maken: verplichte professionaliserings-/nascholingsactiviteiten onder administratieve taken scharen zegt mogelijk wel wat over hoe gemotiveerd docenten voor deze activiteiten zijn. Ook ruim de helft van de docenten beschouwt het contact met ouders, verzorgers, hulpverleners of zorginstanties als zwaar (41%) of zelfs zeer zwaar (11%). Ook Nakijken en beoordelen van opdrachten en (BPV-)verslagen wordt bovengemiddeld vaak als zwaar beoordeeld (39% zwaar en 11% zeer zwaar).

Vervolgens hebben we de docenten gevraagd naar de redenen waarom ze de verschillende administratieve taken (in het algemeen) als lasten ervaren. Eerst hebben we ze maximaal vier redenen laten uitkiezen. Daarna hebben we ze gevraagd om de belangrijkste reden aan te geven.

In figuur 3.5 geven we een overzicht van deze redenen van de ervaren last, waarin onderscheid is gemaakt tussen genoemd als een van de maximaal vier redenen en als belangrijkste reden.

Figuur 3.5 Redenen voor ervaren administratieve lasten (top 14 meest voorkomende administratieve taken)

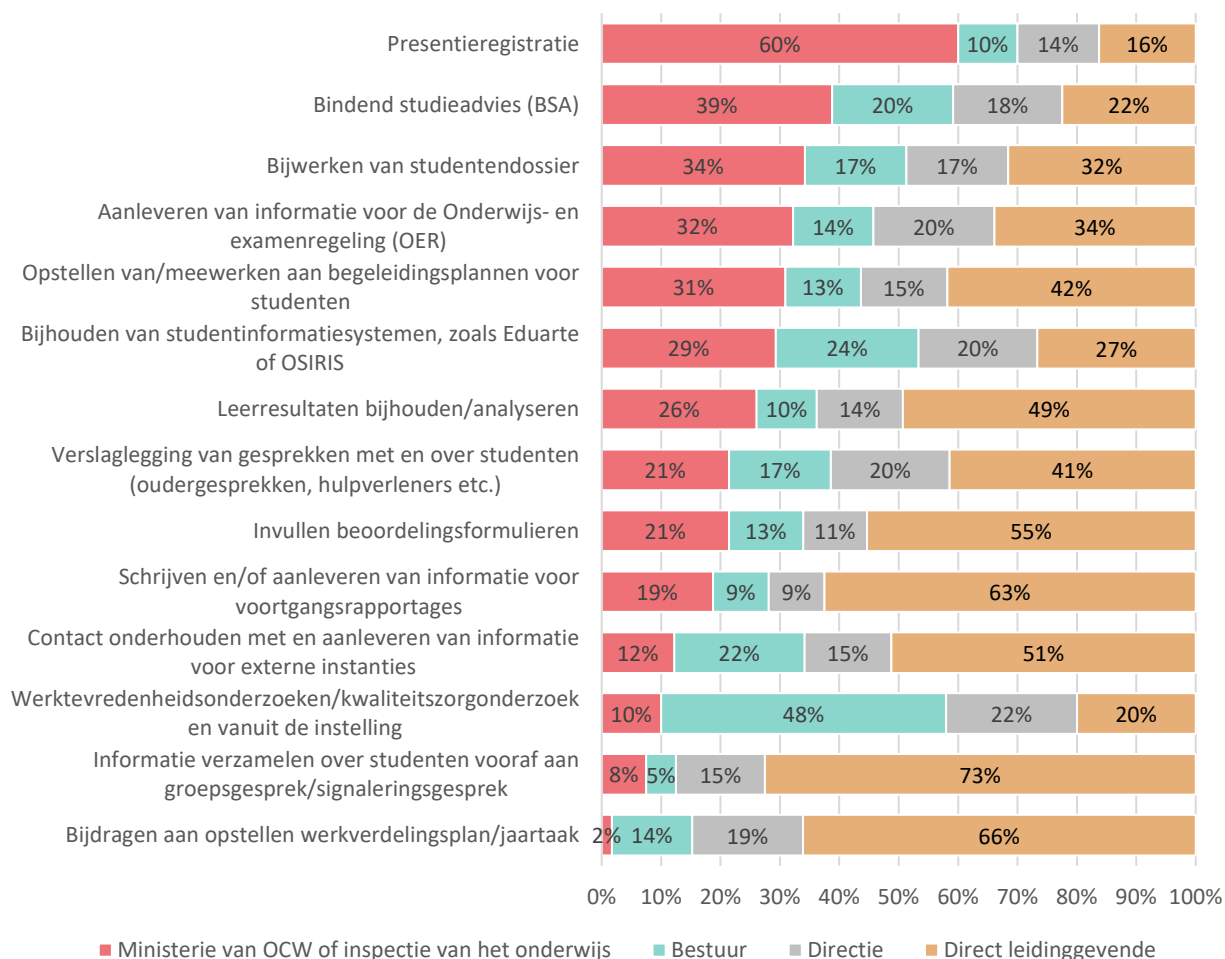


Meerdere antwoorden: n=86; Belangrijkste reden: n=82

De belangrijkste reden die docenten aangeven is dat de administratieve taken te veel tijd kosten. Ruim de helft van de docenten (56%) noemt deze als een reden, waarvan ongeveer de helft (27%) ook als belangrijkste reden. Opvallend is dat weinig docenten aangeven dat zij geen tijd hebben om de taken uit te voeren (10%), wat een andere reden is voor het ervaren van administratieve lasten dan dat de taken te veel tijd kosten. Het lijkt er dus op dat docenten er wel tijd voor reserveren. Andere redenen die het meest genoemd zijn onder de maximaal vier redenen zijn dat de taken te veel energie kosten (35%), de taken voor ergernis zorgen (26%) de moeite niet in verhouding is met baten (26%), en dat het uitgaat van wantrouwen (26%). Die laatste twee redenen zijn met 13% en 12% ook als tweede en derde vaakste belangrijkste reden genoemd, voor het te veel moeten wisselen tussen taken (9%).

In figuur 3.6 wordt een beeld geschetst van wie de bevraagde docenten als degene zien die om de verschillende administratieve taken vraagt (er voor verantwoordelijk is).

Figuur 3.6 Oorsprong administratieve taken: wie vraagt hierom? (top 14 meest voorkomende administratieve taken)



n=40-80, afhankelijk van aantal respondenten die taak uitvoeren én die als administratieve last te ervaren

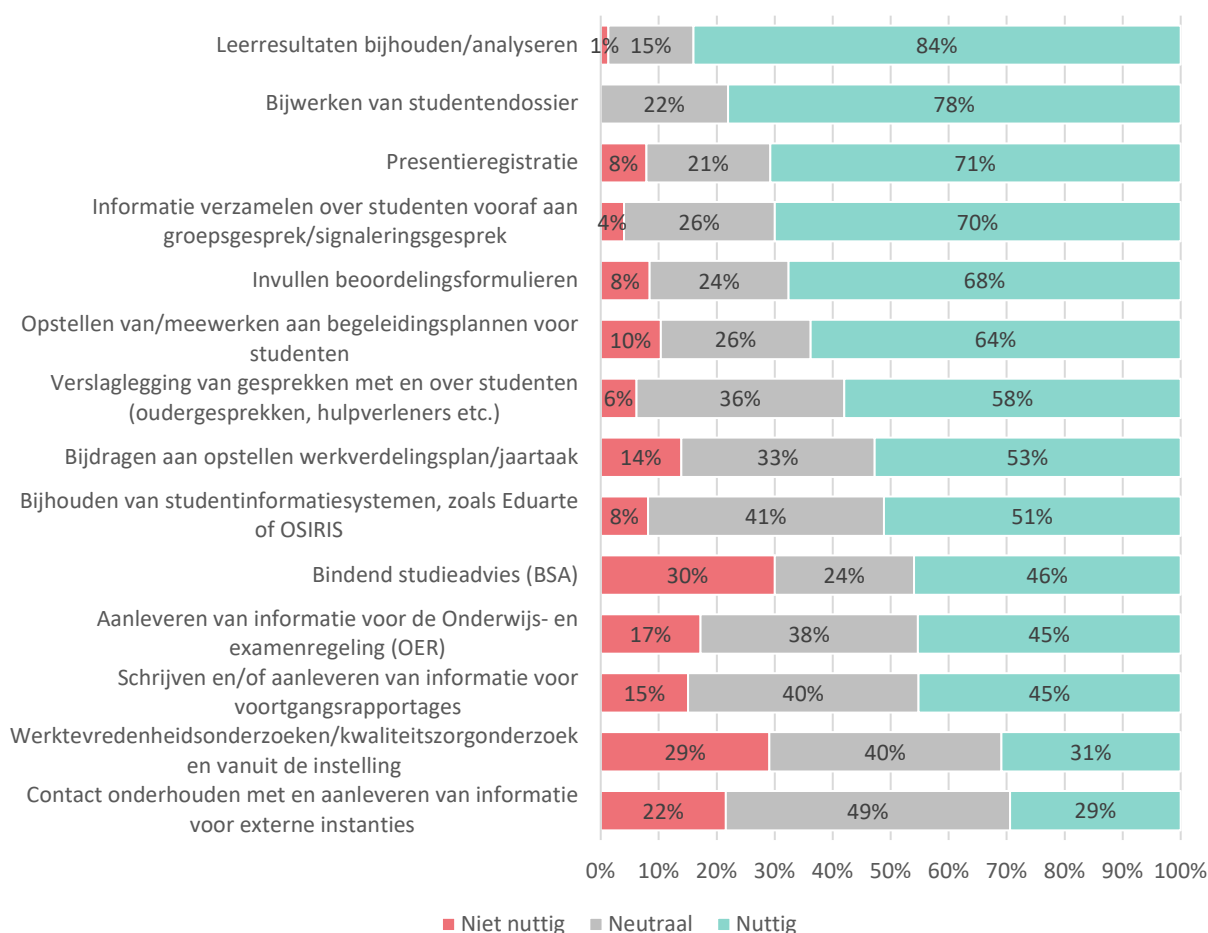
We zien dat docenten het vaakst naar hun direct leidinggevende wijzen als degene in opdracht waarvan ze de administratieve taak uitvoeren. Dit geldt het meest voor het bijdragen aan opstellen van werkverdelingsplan/jaarplan (66%), schrijven en/of aanleveren van informatie voor voortgangsrapportages (63%), het invullen van beoordelingsformulieren (55%) en het bijhouden van en/of analyseren van leerresultaten (49%). Ook het opstellen van/meewerken aan begeleidingsplannen voor studenten (42%) en verslagleggen van gesprekken met en over studenten (41%) worden in vergelijking met andere bronnen het vaakst aan de direct leidinggevende toegeschreven.

Het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en/of de Inspectie van het Onderwijs worden eveneens relatief vaak gezien als de partij die vraagt om het doen van de administratieve taken. Met 60% springt presentieregistratie eruit, terwijl ook het bijwerken van studentendossiers (34%), het aanleveren van informatie voor de Onderwijs- en Examenregeling (32%), het opstellen van/meewerken aan begeleidingsplannen voor studenten (31%) en het bijhouden van studentinformatiesystemen (29%) relatief vaak aan het ministerie en/of de inspectie worden toegeschreven. Het bestuur en de directie worden veel minder vaak gezien als de bron van de administratieve taken.

Gezien de ruime spreiding in antwoorden per administratieve taak bestaat er veel onduidelijkheid onder docenten over wie nu eigenlijk om deze administratie vraagt. Het beeld van docenten hierover klopt dus zeker niet altijd. Zie Hoofdstuk 6 waar in de juridische analyse een scherper beeld wordt geschetst over de oorsprong van administratieve taken.

In figuur 3.4 zagen we hoe zwaar de uitgevoerde administratieve taken werden ervaren. In figuur 3.7 staan we stil bij hoe nuttig de bevraagde respondenten de administratieve taken vinden.

Figuur 3.7 Ervaren nut van administratieve taken (top 14 meest voorkomende administratieve taken)



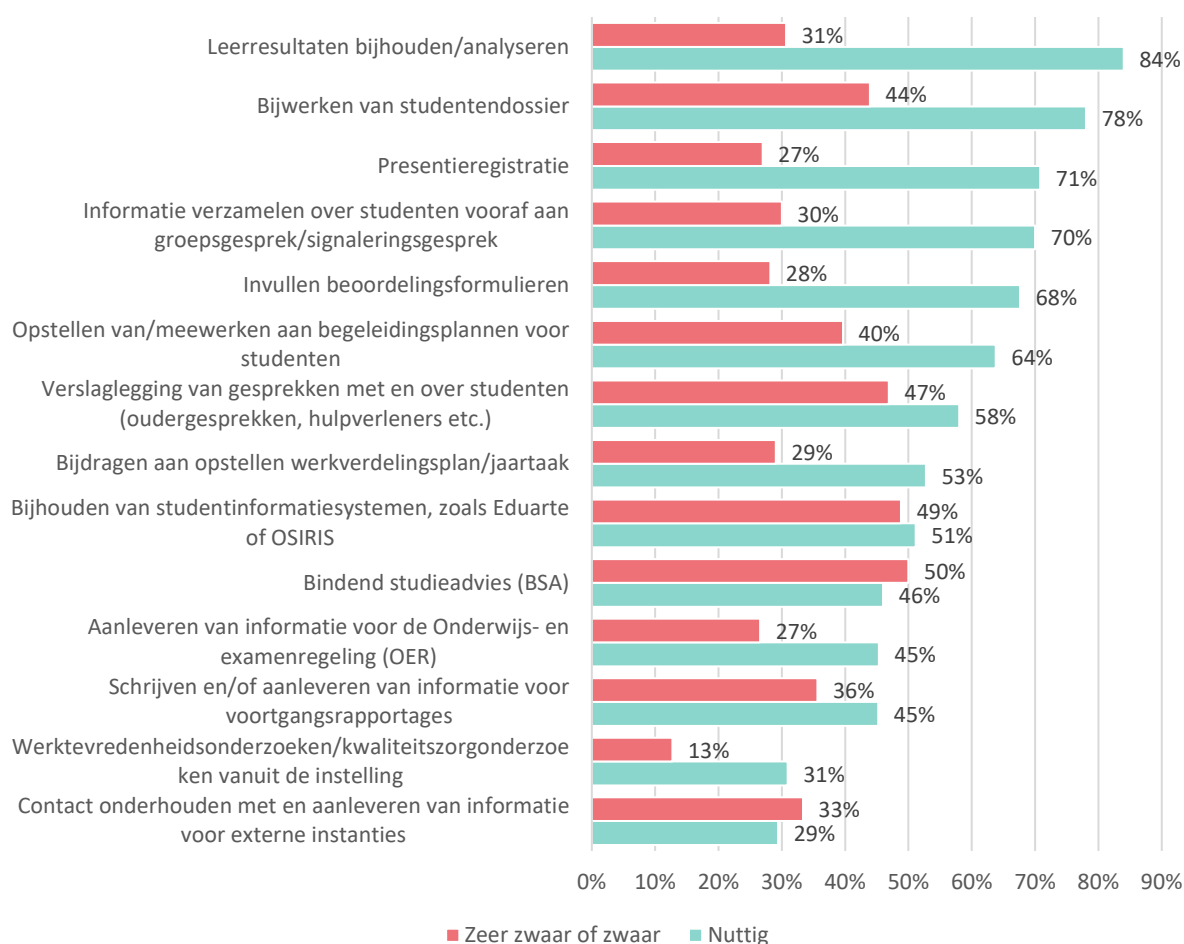
N=50-89, afhankelijk van aantal respondenten die taak uitvoeren én die als administratieve last te ervaren

De meeste administratieve lasten die het vaakst voorkomen worden wel degelijk als nuttig ervaren. Leerresultaten bijhouden en analyseren vindt maar liefst 84% nuttig en bijna niemand niet nuttig. 78% van de docenten vindt het bijhouden van studentendossiers nuttig en geen enkele docent vindt dit niet nuttig. Ook de administratieve taken presentieregistratie, informatie verzamelen over studenten vooraf aan groeps gesprek of signaleringsgesprek, beoordelingsformulieren invullen, opstellen van of meewerken aan begeleidingsplannen, en de verslaglegging van gesprekken met en over studenten worden door 6 à 7 van de 10 docenten als nuttig ervaren.

Het minst nuttig van de vaakst voorkomende administratieve lasten worden werktevredeheidsonderzoeken of kwaliteitszorgonderzoeken vanuit de instelling en contact onderhouden met en informatie aanleveren aan externe instanties gezien. Slechts zo'n 30% van de docenten vindt deze administratieve taken nuttig. De overige taken worden nog steeds door 45%-53% als nuttig ervaren. Over het Bindend Studieadvies (BSA) verschillen de meningen het meest. Met 30% vindt het grootste deel van de docenten dit niet nuttig, maar 46% vindt het wel degelijk nuttig, terwijl 24% er neutraal in staat.

In figuur 3.8 zetten we de zwaarte en het nut naast elkaar. Let op, de percentages voor zwaarte en nut staan niet op dezelfde schaal. Bij zwaarte zijn zeer zwaar en zwaar uit de vijf puntsschaal uit figuur 3.3 bij elkaar opgeteld. Bij nut gaat het om het percentage nuttig op de driepuntsschaal uit figuur 3.7.

Figuur 3.8 Ervaren zwaarte in relatie tot ervaren nut (top 14 meest voorkomende administratieve taken)



N=50-89, afhankelijk van aantal respondenten dat de taak uitvoert én die als administratieve last te ervaren

Zwaar én nuttig vinden de bevroagde docenten met name de activiteiten rondom het Bindend Studieadvies, het bijhouden van de studentinformatiesystemen, het bijwerken

van studentendossiers, verslaglegging van gesprekken met en over studenten, en het opstellen van of meewerken aan begeleidingsplannen voor studenten.

Niet zo zwaar, maar (heel) nuttig vinden docenten leerresultaten bijhouden/analyseren, presentieregistratie, informatie verzamelen over studenten vooraf aan een groepsgesprek/signaleringsgesprek, het invullen van beoordelingsformulieren en het bijdrage aan het opstellen van het werkverdelingsplan/jaarplan.

Relatief zwaar en niet nuttig vinden docenten het contact onderhouden met en aanleveren van informatie voor externe instanties en het schrijven en/of aanleveren van informatie voor voortgangsrapportages. Ten slotte wordt het meewerken aan werktevredenheidsonderzoeken en/of kwaliteitszorgonderzoeken vanuit de instelling zowel licht als weinig nuttig ervaren.

Ter afsluiting is in onderstaande tabel een aantal componenten naast elkaar gezet. Dit betreft de tijd die een docent jaarlijks besteedt aan de werkzaamheden, de mate waarin docenten de administratieve taak als zwaar ervaren en de mate waarin men de taak nuttig vindt. Vervolgens is gekeken welke rang deze taak in de top 14 heeft. Deze rangen zijn naast elkaar gezet. Zie voor de doorrekening van de bestede tijd per administratieve taak verder Hoofdstuk 5 en Tabel 5.1.

Tabel 3.1 Rangschikking top 14 administratieve taken naar bestede tijd, zwaarte en nut

Werkzaamheden	Rang bestede tijd	Rang ervaren zwaarte	Rang ervaren nut
Presentieregistratie	1	13	4
Bijhouden van studentinformatiesystemen, zoals Eduarte of OSIRIS	2	1	8
Bijwerken van studentendossier	3	4	2
Leerresultaten bijhouden/analyseren	4	8	1
Schrijven en/of aanleveren van informatie voor voortgangsrapportages	5	7	10
Verslagleggen van gesprekken met en over studenten	6	3	7
Invullen beoordelingsformulieren	7	10	5
Opstellen van/meewerken aan begeleidingsplannen voor studenten	8	6	6
Informatie verzamelen over studenten vooraf aan groepsgesprek/signaleringsgesprek met interne of externe begeleider	9	5	3
Bijdragen aan opstellen werkverdelingsplan/jaartaak	10	11	9
Bindend studieadvies (BSA)	11	2	12
Contact onderhouden met en aanleveren van informatie voor externe instanties	12	9	13
Aanleveren van informatie voor de Onderwijs- en examenregeling (OER)	13	12	11
Werktevredenheidsonderzoeken/kwaliteitszorg onderzoeken vanuit de instelling	14	14	14

Als we deze resultaten nader bekijken, dan valt een aantal zaken op:

- Docenten besteden weliswaar veel tijd aan de presentatieregistratie, maar deze administratieve taak wordt niet als heel zwaar ervaren, maar wel als vrij nuttig gezien. Het kost dan ook per keer weinig tijd, maar het moet wel elke dag gedaan worden waardoor de totale tijd oploopt, terwijl de taak wel relatief eenvoudig is en daarom waarschijnlijk niet als zwaar wordt aangemerkt;

- Niet alleen ervaren docenten het bijhouden van studentinformatiesystemen en werkzaamheden die te maken hebben met het Bindend Studieadvies (BSA) als de twee meest zware administratieve taken. Het bijhouden van studentinformatiesystemen kost docenten ook zeer veel tijd (plaats 2 qua rangorde bestede tijd);
- Qua nut staan deze twee meest zwaar ervaren taken (het bijhouden van studentinformatiesystemen en de werkzaamheden die te maken hebben met het Bindend Studieadvies (BSA)) op respectievelijk plaats 8 en plaats 12;
- De meest nuttige taak vindt men het bijhouden/analyseren van leerresultaten, waar relatief veel tijd aan besteed wordt (plaats 4), maar wat relatief als licht ervaren wordt (plaats 8).

4 Kwalitatieve verdieping

Op basis van de uitkomsten van de enquête hebben we samen met het ministerie van OCW zes taken geselecteerd om kwalitatief te verdiepen. Om deze taken te selecteren, is gekeken naar een combinatie aan relevante factoren: taken die spontaan het vaakst zijn genoemd, taken die het vaakst als administratieve taak zijn gekwalificeerd en taken die als zwaar worden beoordeeld. Daarbij is ook gekeken in hoeverre de taken te beïnvloeden zijn door beleid en of er taken zijn om verder op door te praten, omdat dit taken zijn die specifiek zijn voor het mbo.

De volgende zes taken zijn geselecteerd:

1. Aanwezigheidsregistratie
2. Studentvolgsysteem & Studentendossier
3. Verslaglegging rond studenten
4. Administratieve taken rondom BPV
5. Contact met en verslaglegging van gesprekken met ouders/verzorgers/hulpverleners
6. Bindend studieadvies (BSA)

Voor de kwalitatieve verdieping zijn digitale focusgroepen georganiseerd waarin we met docenten dieper in zijn gegaan op de zes taken. We gaan eerst in op de overkoepelende uitkomsten. De punten genoemd bij de specifieke taken moeten gezien worden in de context van de algemene uitkomsten.

Vervolgens zijn we ook met leidinggevendenden in het mbo in gesprek gegaan om het doel en het gebruik van de administraties nader te duiden. In het laatste deel van dit hoofdstuk wordt van deze gesprekken verslag gedaan.

Overkoepelende punten

De diversiteit van sectoren, opleidingen en typen instellingen in het mbo maakt het een complex speelveld. We hebben gezien dat deze diversiteit in het mbo ook leidt tot veel verschillende manieren waarop administratieve taken worden ingevuld. De ervaring van administratieve taken is daarmee ook divers. Dit leidt ertoe dat uitkomsten niet eenduidig zijn. Vooraf wilden we met de focusgroepen tot een consensus komen hoeveel tijd bepaalde taken kosten. De diversiteit in taken en de manier waarop deze taken worden ingevuld was dusdanig dat het niet mogelijk was om hier eenduidig antwoord op te geven. De reden hiervoor was ook dat taken vaak met elkaar samenhangen. Wanneer we docenten vragen om een inschatting te maken van het aantal uur dat zij per week bezig zijn met administratieve taken in totaal dan ligt dat rond de 8 uur per week. Uiteraard verschilt dat per periode. Periodes met meer administraties zijn bijvoorbeeld examenweken, waarna resultaten moeten worden vastgelegd en teruggekoppeld. Opvallend is wel dat zowel docenten die voltijds werken als docenten die in deeltijd werken een vergelijkbare inschatting maken. Docenten geven aan de administraties regelmatig in de overuren te verwerken.

De manier waarop instellingen bepaalde taken organiseren, is van invloed op de mate waarin docenten de administratieve taken als een last ervaren. Een docent merkt

bijvoorbeeld op dat in de loop der jaren op zijn instelling steeds meer taken gecentraliseerd worden georganiseerd. Hierdoor is hij meer tijd kwijt aan verzoeken en vragen die hier uit voortkomen. Dit komt doordat de afstemming tijd kost. Er moeten veel formulieren worden ingevuld, alles moet verantwoord worden. Het gaat bijvoorbeeld om administraties rond examinering, ICT en leerbedrijven. Deze ontwikkeling wordt door andere docenten niet in dezelfde mate herkend. Er zijn dus verschillen in schaalgrootte en de manier waarop instellingen taken organiseren. Wat wel breed herkend wordt is dat de mate waarin alles verantwoord moet worden een gevoel van wantrouwen richting de docenten geeft.

De mate waarin administraties geregistreerd moeten worden komt ook voort uit toegenomen mogelijkheden. In digitale systemen zijn er veel mogelijkheden om te administreren, echter niet altijd op een gebruiksvriendelijke manier. Veel docenten geven aan dat er op hun instelling met verschillende systemen naast elkaar wordt gewerkt, bijvoorbeeld aparte systemen voor het studentdossier en voor examinering. Het uitwisselen van gegevens is niet geautomatiseerd of de administraties kennen verschillen in de manier waarop geregistreerd wordt, waardoor docenten dezelfde informatie dubbel in moeten voeren.

Privacyregelgeving zoals de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) leiden ertoe dat gegevens die in de systemen worden ingevoerd niet voor alle andere docenten in te zien zijn. Ook dit leidt tot dubbel werk. Het is voor sommige docenten onoverzichtelijk wie de gegevens die zij invoeren kan inzien. Dit leidt regelmatig tot de vraag voor wie de administraties worden bijgehouden: is er iemand die er naar kijkt? Is de moeite die gedaan wordt voor de taak in verhouding tot wat het oplevert? Wanneer zij gegevens in willen zien moeten zij daarbij lang zoeken naar de plek waar informatie staat. De AVG leidt in sommige gevallen ook tot andere nieuwe administratieve taken, zoals het opstellen van een toestemmingsformulier voor het gebruik van foto's van studenten.

Overkoepelend vinden docenten de administratieve taken die gedaan moeten worden veelal wel nuttig, maar ervaren zij de mate waarin dit gedaan moet worden wordt als zwaar of onnodig. Het gaat hierbij om een combinatie van de hoeveelheid, het (ervaren) detailniveau en de manier waarop dit geregistreerd moet worden. Sommige docenten vinden de huidige manier van administreren nuttig, zij vinden het belangrijk dat het wordt bijgehouden. Anderen pleiten ervoor om alleen het hoogst noodzakelijke te administreren. Wanneer er problemen zijn is het belangrijker om dit te administreren dan wanneer alles goed verloopt, vinden zij.

Voor de taken geldt dat docenten het lastig vinden om de oorsprong van de verplichting van administratieve taken aan te wijzen. Zij hebben daarin alleen te maken met hun leidinggevend en de manier waarop het op hun instelling is georganiseerd. Sommigen zien de administraties als gevolg van een keten: er is landelijke wet- en regelgeving, de inspectie controleert en de instellingen geven hier een invulling aan. Van wie wat dan precies moet is onduidelijk. Dat bleek ook al uit Hoofdstuk 3 waarin er veel spreiding was in de antwoorden over de oorsprong van de administratieve taken.

Aanwezigheidsregistratie

Door docenten wordt het bijhouden van de aanwezigheid van studenten over het algemeen niet als heel belastend ervaren. Wel zien we verschillen tussen mbo-instellingen als het gaat om wat de taak precies omvat. Voor de meeste docenten geldt dat zij alleen aan het begin van de les moeten bijhouden welke studenten wel of niet aanwezig zijn. Andere docenten geven aan dat daar ook andere administratie bij komt kijken, bijvoorbeeld welke studenten te laat zijn, hun benodigde materialen zijn vergeten of met verlof zijn.

Een docent illustreert het beleid op zijn mbo-instelling:

"Het is wel lastig als ze te laat binnenkomen. Dat registreer ik niet, dan kunnen ze dat zelf bij de administratie doen. Ze moeten dan wel moeite doen anders staan ze als afwezig geregistreerd."

Een reden waarom deze taak soms meer tijd in beslag neemt is doordat het systeem niet altijd gebruiksvriendelijk is. Een docent zegt bijvoorbeeld:

"Ik heb studenten een hele of halve dag. Dan moet ik een paar keer per lesuur het systeem invullen."

Docenten begrijpen wel waarom deze taak uitgevoerd moet worden en zien daarmee het nut ervan in, zoals ook blijkt uit de uitkomsten van de enquête in hoofdstuk 3 (figuur 3.7).

Studentvolgysteem en studentdossier

Het bijhouden van het studentvolgysteem en studentdossier wordt door docenten als belastend ervaren. Uit de gesprekken komt naar voren dat deze taak eigenlijk alles omvat en samenhangt met de andere vijf taken die zijn behandeld in de focusgroepen. Het gaat hier onder andere om het bijhouden van de aanwezigheid en voortgang van studenten, het invoeren van cijfers, het noteren van studentgedrag, het bijhouden van gespreksverslagen en informatie rondom de BPV.

De ervaren belasting lijkt vooral voort te komen uit de complexiteit van de systemen die worden gebruikt. Docenten benoemen dat aan systemen steeds meer functionaliteiten worden toegevoegd, zodat het dekkend is voor alle mogelijke scenario's waar een docent mee te maken kan hebben. Daardoor moeten docenten vaak veel stappen doorlopen en kost het ook meer tijd om de juiste plek voor bepaalde informatie te vinden. Ook zijn er docenten die aangeven dat op hun instelling met twee, soms wel drie verschillende systemen wordt gewerkt, waardoor zij nog meer administratieve last ervaren. Een docent zegt bijvoorbeeld:

"Wij werken met twee systemen naast elkaar en de koppeling ontbreekt. Dus dat zijn dubbele administratieve lasten. In het ene systeem kunnen we kijken wat de voortgang voor de opdrachten en de toetsen is. De resultaten moet ik weer ergens anders uploaden en dat kost veel tijd."

Een ander punt dat vaker wordt genoemd in de focusgroepen is dat door de AVG ook de administratieve last is verhoogd. Door deze privacywet moet bepaalde informatie worden afgeschermd voor bepaalde docenten. Dat heeft tot gevolg dat informatie op verschillende plekken moet worden neergezet. Docenten geven aan dat het soms veel tijd kost om de juiste plek te vinden. Een docent vertelt:

"Privacy zit ook in de weg met wat je wel en niet mag doorgeven. Aan de ene kant moet je alles vastleggen, aan de andere kant mag door de privacy weer niet veel vastgelegd worden. Doordat je met allerlei rechten zit moet je al die verschillende schermen door. De ene heeft afgesloten toegang, de ander is open."

Tot slot benoemt een docent nog dat de administratie van de keuzedelen soms ook heel ingewikkeld kan zijn. Dit heeft in zijn geval ook behoorlijke gevolgen voor de selectie van keuzedelen:

"Ik heb bewust gekozen voor eenvoudige, simpele keuzedelen. Ik had misschien liever een ander keuzedeel gehad. Maar dat is anders te complex als het gaat om de administratie."

Docenten begrijpen waarom deze administratie moet worden bijgehouden, maar zien het vooral als dekking voor de mbo-instelling als er iets mis gaat met een student. Zo vertelt een docent:

"Het heeft er ook wel een beetje mee te maken dat mensen steeds meer bezwaren gaan indienen. Dus je moet alles ongeveer administratief dichtgetimmerd hebben, volgens allerlei juridische kaders, om een student van je opleiding uit te kunnen schrijven als dat nodig blijkt te zijn."

Sommige docenten vragen zich af of de mate waarin deze informatie nu wordt bijgehouden opweegt tegen de baten. Zij geven er de voorkeur aan om bij studenten waarmee het goed gaat minder bij te houden. De meeste docenten gebruiken de informatie die wordt bijgehouden zelf minder vaak en stemmen zaken liever persoonlijk af met studenten en collega's.

Verslaglegging rond studenten

Docenten moeten bijhouden wanneer ze met studenten hebben gesproken en hier ook een verslag van vastleggen. Het is afhankelijk van de rol van de docent of ze verantwoordelijk zijn voor het voeren en vastleggen van deze gesprekken. Wanneer een docent mentor is, dan betekent dit op de meeste instellingen dat zij voor iedere mentorstudent minstens één keer per maand verslag moeten doen van de coachingsgesprekken die zij hebben gehad. Verder hangt het af van de studentpopulatie hoeveel tijd het kost. Zo vertelt een docent:

"Ja, dus dan heeft het te maken met die veranderde studentpopulatie in combinatie met alle verslagleggingen en handelingen die daarbij horen om dat ook weer vast te leggen, te administreren."

Uit de gesprekken komt ook naar voren dat docenten soms bewust de keuze maken om deze verslaglegging niet vast te leggen, of alleen als er zich problemen voordoen. Dat lijkt eerder een persoonlijke keuze te zijn dan beleid van de instelling.

Administratieve taken rondom de BPV

Het is afhankelijk van de rol van de docent of ze te maken hebben met deze administratieve taak. Er zijn ook docenten voor wie de begeleiding van de BPV hun primaire taak is.

In de focusgroepen kwam dit maar enkele keren ter sprake. Wat deze taak vooral belastend maakt is dat de informatie zowel vanuit de student, het stagebedrijf als de docent moet komen, maar de docent eindverantwoordelijk is voor de juistheid van de informatie. Zo vertelt iemand:

"De studenten moeten tien opdrachten doen op stage. Daar moeten ze per deelhandeling al feedback op krijgen. En als ze al die feedback hebben verzameld, mogen ze op een gegeven moment een examen gaan doen. Maar ik moet kijken of al die feedback wel in het systeem staat en of het inderdaad wel klopt wat die studenten zeggen."

Ook vertelt een andere docent dat ze vaak studenten of bedrijven moeten helpen bij het invullen van de juiste informatie, dat is niet altijd even duidelijk. In die begeleiding gaat dan ook (veel) tijd zitten.

Verslaglegging met ouders/verzorgers en hulpverleners

Ook wat betreft de verslaglegging van gesprekken met ouders, verzorgers en hulpverleners is het afhankelijk van de rol van de docent of hij of zij hiermee te maken heeft. Deze taak ligt met name bij de mentoren. Net als bij de gesprekken met studenten, geldt ook hier dat docenten bijhouden wanneer er contact is geweest met ouders/verzorgers of hulpverleners en wat er daarin is besproken. Docenten geven aan dat er steeds meer studenten met een zorgvraag zijn en er daardoor ook vaker contact is met allerlei instanties, wat weer extra administratieve last met zich meebrengt. Zo vertelt een docent:

"De doelgroep heeft veel te maken met jeugdzorg, reclassering, zoveel verschillende instanties die meedraaien om de student heen. Zeker 50 procent van de studenten heeft dat wel."

Docenten verschillen van mening of het nuttig is om al deze gesprekken vast te leggen. Een aantal docenten is van mening dat het vooral nuttig is bij uitzonderlijke situaties:

"Het is prima dat er een zorgteam is, maar om dat allemaal vast te leggen, dat hoeft niet. Leg het vast voor als de student geschorst wordt of de docent ziek is. Dat komt in de praktijk weinig voor. Het kost meer moeite dan dat het wat oplevert."

Ook voor deze taak geldt dat het door de AVG meer tijd kost om de juiste plek te vinden voor de verslaglegging, omdat niet alle docenten hier toegang tot mogen hebben. Wat betreft de verslaglegging van gesprekken met ouders geven docenten aan dat vanwege

de leeftijd van de studenten (16 jaar of ouder) er weinig contact is met ouders. Studenten moeten daar toestemming voor geven.

Administratieve taken rondom het BSA

De mate waarin de administratieve taken rondom het Bindend Studietoeladingsadvies (BSA) als belastend worden ervaren varieert per docent. Sommige docenten vinden het heel belastend in situaties waarin een student de vereisten voor het BSA niet zal halen. Zo vertelt een docent:

"Het is onduidelijk wat op welk moment moet gebeuren. De regelgeving is complex. Je hebt vragen die voorgelegd moeten worden aan het examenbureau en de directie."

Andere docenten ervaren dit niet als belastend, maar dat heeft dan ook te maken met de noodzaak van deze taak:

"Het BSA móet perfect zodat je iemand mag uitschrijven als dat nodig is. Als de noodzaak zo hoog is, is het minder zwaar."

Hoe nuttig de administratie rondom het BSA wordt ervaren door docenten is ook verschillend. Dit lijkt ook samen te hangen met de doelgroep. Voor sommige docenten geldt dat het maar om een paar studenten per jaar gaat die de vereisten voor het BSA niet halen. Zij ervaren deze administratie dan als een grote last ten opzichte van wat het oplevert. Voor andere docenten geldt juist dat het om een grotere groep studenten gaat die hun BSA niet (dreigen) te halen. Een docent vertelt:

"Deze administratie is belangrijk, omdat je goed moet onderbouwen waarom een student is uitgeschreven."

Doel en oorsprong volgens leidinggevenden

Aanvullend op de gesprekken met docenten hebben we vijf leidinggevenden in het mbo gevraagd naar hun perspectief op administratieve lasten in het mbo. Hiervoor hebben we gesproken met directeuren en opleidingsmanagers. Sectoren waarin zij leidinggeven zijn Handel, ICT, Veiligheid, Groen, en Zorg, welzijn en sport.

Docenten moeten volgens de leidinggevenden de administraties vooral bijhouden om de voortgang van studenten te monitoren. Met de administraties krijgen studenten en ouders inzicht. Ook de docent zelf volgt op deze manier de studenten. Een leidinggevende zegt hierover:

"Administraties vormen de basis om later op terug te vallen"

Een andere docent merkt op:

"Er is een verband tussen aanwezigheid en resultaten"

De leidinggevenden zelf gebruiken de administraties vooral voor de bekostiging. De aanwezigheidsadministratie is hieraan gekoppeld. Daarnaast zien zij dossiers in wanneer er problemen zijn en er stappen moeten worden gezet om studenten te verwijderen.

Dossiervorming is daarom ook een belangrijke reden om te administreren. Meerdere leidinggevendenden zien een cultuur waarin mensen vaker en makkelijker naar de rechter stappen. Een leidinggevende noemt dit een “verantwoordings- en afschuifcultuur”, waarin verantwoordelijkheden steeds op anderen worden afgeschoven.

Leidinggevendenden zien verder een toename van studenten met een zorgvraag. Deze toename van indicaties, mentale problemen en armoede leiden tot meer administratieve verplichtingen voor docenten. Administraties rond zorgstudenten, maar ook administraties over examinering zien leidinggevendenden doorgaans niet.

Hoewel sommige leidinggevendenden de toegenomen noodzaak tot verantwoording en de toegenomen administraties rond zorgvragen als belangrijke oorzaken van administratieve lasten zien, zijn er ook leidinggevendenden die de administratieve last vooral wijten aan de manier waarop processen en systemen georganiseerd zijn. Een leidinggevende zegt hierover:

“Het ligt niet aan wet- en regelgeving, maar aan de manier waarop we het met elkaar inrichten”

Leidinggevendenden suggereren dat het proces vereenvoudigd kan worden vanuit het perspectief van docenten. Zo zou een sportleraar bijvoorbeeld de aanwezigheid eenvoudig via een tablet kunnen doorgeven, in plaats van aan het einde van de dag alles achter een computer te moeten verwerken. Leidinggevendenden zeggen ook met verschillende systemen te werken, wat het voor docenten niet makkelijk maakt. Andere suggesties die worden gedaan om de administratieve lasten te vergemakkelijken worden gezocht in de richting van kunstmatige intelligentie en technologische ontwikkelingen.

Leidinggevendenden denken verschillend over de invulling van de jaartaak met een norm van 1659 uur per jaar. De ene leidinggevende is van mening dat in de 459 uur voor organisatie en ontwikkeling van het onderwijs voldoende ruimte is voor administratie. De andere leidinggevende vindt het niet realistisch: zij ziet zich genoodzaakt om al deze uren in te plannen, terwijl mensen nooit 100 procent productief zijn en er altijd onverwachte zaken opspelen. Ook een andere leidinggevende ziet mogelijkheden om de administratieve lasten te verminderen door hier meer tijd voor vrij te maken in de cao.

De leidinggevendenden zien veel verschillen tussen docenten onderling in hoe wordt omgegaan met administraties en hoe docenten de administraties ervaren. Sommige docenten lijkt het van nature makkelijk af te gaan, zij leggen alles nauwgezet vast. Anderen geven hier minder prioriteit aan en administreren alleen als het écht moet. Een leidinggevende heeft met zijn teams persoonlijkheidstest gedaan en zag de resultaten hiervan terug in de manier van administreren. In de teams konden vervolgens taken worden uitgewisseld zodat de docenten vooral de taken hebben die hen goed afgaan. Verschillen in de manier waarop de teams omgaan met administratieve taken lagen volgens deze leidinggevende vooral aan de persoonlijkheden binnen de teams en niet zozeer aan de inhoudelijke verschillen qua sector.

Er zijn niet overal afspraken gemaakt over minimaal te administreren gegevens. Onder de ene leidinggevende moeten alleen afspraken en bijzonderheden worden geadministreerd,



de andere leidinggevende laat de inrichting over aan de teams en weer een andere leidinggevende is afhankelijk van de manier waarop het overkoepelend geregeld is in de systemen.

5 Doorberekening naar tijd en kosten van de administratieve taken

Nadat we in hoofdstuk 3 al in beeld hebben gebracht welke administratieve taken docenten uitvoeren, hoe zwaar en hoe nuttig zij die taken vinden en wie zij als de bron van deze taken zijn maken we in dit hoofdstuk een nadere doorrekening van tijd en kosten.

Voor de werkzaamheden die door 50% of meer van de docenten als een administratieve taak worden beschouwd, is doorgerekend hoeveel tijd er door een docent per jaar aan deze werkzaamheden wordt besteed. Het betreft in totaal 14 werkzaamheden die door 50% of meer van de docenten als een administratieve taak worden beschouwd (dezelfde administratieve taken die vanaf figuur 3.2 in beeld worden gebracht). Voor het berekenen van deze tijd is uitgegaan van een schooljaar met 40 werkweken.⁴

Tabel 5.1 Gemiddelde tijd naar werkzaamheid top 14 administratieve lasten

<i>Werkzaamheden</i>	<i>Gemiddelde tijd in uren per docent per schooljaar</i>	<i>Gemiddelde tijd in uren per docent per werkweek</i>
Presentieregistratie	59,7	1,5
Bijhouden van studentinformatiesystemen, zoals Eduarte of OSIRIS	56,5	1,4
Bijwerken van studentendossier	45,7	1,1
Leerresultaten bijhouden/analyseren	35,7	0,9
Schrijven en/of aanleveren van informatie voor voortgangsrapportages	28,9	0,7
Verslagleggen van gesprekken met en over studenten	27,8	0,7
Invullen beoordelingsformulieren	22,6	0,6
Opstellen van/meewerken aan begeleidingsplannen voor studenten	14,1	0,4
Informatie verzamelen over studenten vooraf aan groepsgesprek/signaleringsgesprek met interne of externe begeleider	10,7	0,3
Bijdragen aan opstellen werkverdelingsplan/jaartaak	9,8	0,2
Bindend studieadvies (BSA)	8,5	0,2
Contact onderhouden met en aanleveren van informatie voor externe instanties	6,3	0,2
Aanleveren van informatie voor de Onderwijs- en examenregeling (OER)	5,3	0,1
Werktevredenheidsonderzoeken/kwaliteitszorg onderzoeken vanuit de instelling	2,1	0,1
Totaal	333,9	8,4

Uit de resultaten blijkt dat een docent qua administratieve taken in een schooljaar de meeste tijd besteedt aan de presentieregistratie (gemiddeld 60 uur), het bijhouden van studentinformatiesystemen (gemiddeld 57 uur), het bijwerken van het studentendossier (gemiddeld 46 uur) en aan het bijhouden en analyseren van de leerresultaten (gemiddeld 36 uur). In een gemiddelde werkweek vragen deze werkzaamheden circa 1 à 1,5 uur van de tijd van een docent. Als we kijken naar het totaal van deze vier werkzaamheden tezamen dan is een docent in totaal 5 uur per week kwijt aan deze werkzaamheden, al is

⁴ De normjaartaak van een docent is 1659 uur werken bij een aanstelling van 1 fte. Er is gerekend met 40 weken: 1600 uur. 59 uur van de normjaartaak van 1659 uur is voor scholing.

het goed mogelijk dat deze administratieve taken in de praktijk deels overlappen. Zo is het voorstelbaar dat een studentendossier bijhouden (deels) gebeurt via het bijwerken van het studenteninformatiesysteem.

Voor de top 14 administratieve taken geldt dat docenten gemiddeld in totaal 334 uur per jaar kwijt zijn om deze taken uit te voeren, wat correspondeert met gemiddeld 8,5 uur per week.

Vervolgens is er berekend wat op jaarbasis de kosten zijn voor de 14 werkzaamheden die door 50% of meer van de docenten als een administratieve taak wordt gezien. We hebben hierbij de volgende uitgangspunten gehanteerd bij het berekenen van de kosten⁵:

- Er zijn ongeveer 35.000 werkzame docenten in het mbo;
- De gemiddelde loonkosten per uur van docenten in het mbo bedragen inclusief werkgeverslasten en overheadkosten 61 euro⁶;
- We hebben per administratieve taak rekening gehouden met welk percentage van de docenten deze taak uitvoert;
- Docenten gaven in de enquête aan hoeveel tijd ze aan de taak besteden en met welke frequentie.

Tabel 5.2 Kosten top 14 administratieve lasten

Werkzaamheden	Totale kosten per schooljaar in euro's	In percentage van de totale kosten top 14
Presentieregistratie	123.655.797	20%
Bijhouden van studentinformatiesystemen, zoals Eduarte of OSIRIS	107.576.186	17%
Bijwerken van studentendossier	83.160.878	13%
Leerresultaten bijhouden/analyseren	71.768.820	12%
Schrijven en/of aanleveren van informatie voor voortgangsrapportages	52.595.209	8%
Verslagleggen van gesprekken met en over studenten	51.082.759	8%
Invullen beoordelingsformulieren	44.938.021	7%
Opstellen van/meewerken aan begeleidingsplannen voor studenten	21.108.371	3%
Informatie verzamelen over studenten vooraf aan groepsgesprek/signaleringsgesprek met interne of externe begeleider	18.100.792	3%
Bijdragen aan opstellen werkverdelingsplan/jaartaak	14.898.578	2%
Bindend studieadvies (BSA)	11.918.161	2%
Contact onderhouden met en aanleveren van informatie voor externe instanties	9.552.562	2%
Aanleveren van informatie voor de Onderwijs- en examenregeling (OER)	8.106.178	1%
Werktevredenheidsonderzoeken/kwaliteitszorg onderzoeken vanuit de instelling	2.901.293	0,5%
Totaal	621.363.604	100%

Het verrichten van de 14 werkzaamheden die als administratieve taak worden beschouwd kost ruim 621 miljoen euro per jaar. De top 4 werkzaamheden zijn goed voor 62% van deze kosten, waarbij een vijfde van de kosten wordt gemaakt door het bijhouden van de presentieregistratie en 17% door het bijhouden van studentinformatiesystemen.

⁵ Bron: Ministerie van OCW - Trendrapportage Arbeidsmarkt Leraren po, vo en mbo 2023 (december 2023)

⁶ Gebaseerd op het Handboek Meting Regeldrukkosten pagina 16. Het uurtarief is in 2020 vastgesteld op € 54 voor onderwijsgeven. Dit betreft het bruto-uurloon plus gemiddelde opslag voor werkgeverslasten van 40% + eigen schatting voor overhead: 25%. Verder is dit tarief opgehoogd met een loonstijging van 13% voor de jaren 2020-2024.

Respectievelijk 13% en 12% zijn kosten gemaakt voor het bijwerken van het studentendossier en het bijhouden/analyseren van de leerresultaten.

Dit zijn niet alle kosten op basis van administratieve taken, omdat we het tot de top 14 administratieve lasten hebben beperkt. Wel zijn de taken die we niet bij de top 14 hebben meegenomen door een minderheid van de docenten aangeduid als administratieve taken. Anderzijds zit er soms overlap tussen verschillende administratieve taken, zoals het bijhouden van studentinformatiesystemen en het bijwerken van studentendossiers; twee taken waar veel tijd aan wordt besteed. In werkelijkheid zal de totaal bestede tijd aan dergelijke taken opgeteld minder zijn dan de som van de los uitgevraagde taken.

Uit Hoofdstuk 3 en 4 blijkt dat docenten in het mbo de meeste administratieve taken nuttig vinden. Deze doorrekening van tijd en kosten moet dan ook in deze context gezien worden. Deze administratieve taken worden grotendeels als nuttig ervaren en vormen dan ook een onderdeel van het werk van de docenten.

6 Juridische analyse: de bron van administratieve taken

Hieronder volgt op basis van de bevindingen uit het flitspanel de juridische analyse van in hoeverre de aangegeven administratieve taken direct of indirect kunnen worden toegerekend aan (onderwijsrechtelijke) deugdelijkheidseisen, andere wettelijke verplichtingen, dan wel voortvloeien uit afspraken of (vermoedelijk) verplichtingen vanuit de mbo-instelling zelf.

In de onderstaande tabel zijn de door docenten genoemde administratieve taken gerelateerd aan :

- a) Verplichtingen die direct zijn te relateren aan een wettelijke deugdelijkheidseis voor het bevoegd gezag (WEB) of aan andere toepasselijke onderwijswetgeving zoals de Leerplichtwet, dan wel is af te leiden uit b.v. beleidsregels zoals het onderzoekskader van de Inspectie.⁷ Dit tezamen vormt het onderwijsrechtelijk kader waar instellingen zich toe verhouden.⁸
- b) Verplichtingen die voortvloeien uit andere wettelijke plichten voor het bevoegd gezag, denk aan de Algemene wet bestuursrecht, AVG, burgerlijk wetboek, CAO enz.

Tabel 6.1 De meest voorkomende administratieve lasten en in hoeverre deze aan wettelijke verplichtingen toegerekend kunnen worden

Administratieve taak	Verplichting uit de onderwijswet en/of onderzoekskader onderwijsinspectie	Andere (externe) wettelijke verplichting of regeling
Bijhouden van studentinformatiesystemen, zoals Eduarte of OSIRIS	Artikel 7.1.5 WEB (verplichting rapportage vorderingen aan ouders/studenten) Op2 onderzoekskader inspectie 2024 ('De opleiding houdt de ontwikkeling en voortgang van de studenten in de gaten')	
Bijwerken van studentendossier	Zie bijhouden studentinformatiesystemen	
Verslaglegging van gesprekken met en over studenten (oudergesprekken, hulpverleners etc.)		Algemene wet bestuursrecht (motivering en onderbouwing besluiten rond toelating, schorsing, verwijdering)
Presentieregistratie	Artikel 2.2.2, lid 2, onder a, van de WEB en artikel 2.2.1-2.2.3 UWEB (bekostiging voor daadwerkelijk deelnemende studenten). Artikel 21a lid 2 Leerplichtwet (centrale kennisgeving relatief verzuim) Artikel 8.1.7 WEB (controle langdurige afwezigheid)	

⁷

<https://www.onderwijsinspectie.nl/onderwerpen/onderzoekskaders/documenten/publicaties/2021/07/01/onderzoekskader-2021-middelbaar-beroepsonderwijs> (versie 1 juli 2024)

⁸ Formeel is het zo dat de beleidsregels niet behoren tot de wettelijke verplichtingen. Inspectie en toezicht speelt volgens de literatuur echter wel een rol in de regel- en administratieve lastendruk van instellingen, zie Blesgraaf (2022), p.185 e.v.

Aanleveren van informatie voor de Onderwijs- en examenregeling (OER)	Artikel 7.4.8 lid 1 WEB (zorgplicht examinering) Op3, Ba1 en Ba2 Onderzoekskader inspectie 2024 (o.a. borgingstaken examencommissie)
Bijdragen aan opstellen werkverdelingsplan/j aartaak	
Schrijven en/of aanleveren van informatie voor voortgangsrapportages	Op2 Onderzoekskader inspectie 2024('De opleiding houdt de ontwikkeling en voortgang van de studenten in de gaten en biedt waar nodig passende begeleiding en extra ondersteuning')
Opstellen van/meewerken aan begeleidingsplannen voor studenten	Op2 Onderzoekskader inspectie 2024('De opleiding houdt de ontwikkeling en voortgang van de studenten in de gaten en biedt waar nodig passende begeleiding en extra ondersteuning') Artikel 8.1.3.a WEB (afspraken voor begeleiding studenten met handicap of chronische ziekte)
Werktevredenheidsonderzoeken/kwaliteitszorgonderzoeken vanuit de instelling	
Leerresultaten bijhouden/analyseren	Zie bijhouden studentinformatiesystemen
Bindend studieadvies (BSA)	Artikel 8.1.7a WEB (Bindend Studieadvies)
Invullen beoordelingsformulieren	Zie bijhouden studentinformatiesystemen
Contact onderhouden met en aanleveren van informatie voor externe instanties	
Informatie verzamelen over studenten vooraf aan groepsgesprek/signaleringsgesprek	Zie opstellen van/meewerken aan begeleidingsplannen voor studenten

Te zien is dat een heel aantal van de aangegeven administratieve taken inderdaad kunnen worden 'toegerekend' aan een wettelijke verplichting, zoals het bijhouden van de aanwezigheid van studenten op grond van verplichtingen die te maken hebben met de bekostiging van daadwerkelijk aan het onderwijs deelnemende studenten volgens uit de WEB en de verplichtingen die voortvloeien uit de Leerplichtwet. De instellingsaccountant stelt jaarlijks (op grond van het Onderwijs Accountants Protocol) aan de hand van aanwezigheidsregistraties vast of de ingeschreven studenten bekostigd kunnen worden. De 'druk' op het bijhouden kan versterkt worden op het moment dat de toezichthouder (Inspectie) hier actief toezicht op gaat houden.⁹

Ook het bijhouden van vorderingen van studenten in systemen of het begeleiden van studenten (ook met een handicap) vloeien voort uit wettelijke deugdelijkheidseisen (daarover moeten schriftelijke afspraken worden gemaakt volgens art. 8.1.3a lid 2 WEB).

⁹ <https://www.onderwijsinspectie.nl/onderwerpen/leerplichtwet>

Soms is te zien dat de Inspectie daarbij de algemene eis in het onderzoekskader nog wat aanscherpt, bijvoorbeeld vereist dat bij de begeleiding van de BPV-student de instelling 'zo nodig bijstuurt'.

Er kan ook sprake zijn van samenloop; een administratieve taak die zijn grondslag kent in een deugdelijkheidseis wordt in de instelling verder 'aangekleed' met bijvoorbeeld te volgen stappen of het gebruik van bepaalde formats of richtlijnen bij het indienen van verslagen.

De in figuur 3.2 genoemde taken ('Welke taken voeren docenten uit en in hoeverre beschouwen ze deze taken als een administratieve taak') zijn voor een gedeelte (zoals activiteiten voor het bindend studieadvies en bijvoorbeeld invullen van beoordelingsformulieren) ook indirect terug te leiden naar deugdelijkheidseisen. Juridische verplichtingen uit de wet betekenen dat een aantal (administratieve) handelingen moet worden verricht. Bijvoorbeeld dat voor met name een negatief bindend studieadvies of een beoordeling (examen) die beslissing goed en deugdelijk onderbouwd moet zijn¹⁰, omdat deze beslissingen ook juridische consequenties c.q. rechtsgevolgen hebben voor studenten. Deze kunnen in administratief beroep (bij de cobex) en later bij de administratieve rechter ook juridisch getoetst worden aan de algemene wet bestuursrecht. Dit is een verplichting die samenhangt met de introductie van de Wet verbetering rechtsbescherming studenten in het mbo in 2023.¹¹ Het feit dat de rechtsbescherming laagdrempeliger is geworden betekent vermoedelijk ook dat het aantal procedures zowel intern bij klachten, bezwaren en beroepscommissies, als bij de Raad van State toeneemt.

In het kader van de verplichtingen rondom de BSA volgt er uit de wet niet direct een verplichting voor een aanwezigheidsregistratie. Het bevoegd gezag kan aanwezigheid van de student echter wel betrekken bij een negatief BSA. Veel afwezigheid kan in combinatie met weinig voortgang de doorslag geven voor een negatief BSA.

Ook een klachtencommissie kijkt bij een klacht over bijvoorbeeld onvoldoende begeleiding of er een plan is opgesteld, of er afspraken zijn gemaakt en communicatie is geweest.¹² De instelling zal daar dan (in het beleid aan de voorkant) op sturen. Voor de juridische houdbaarheid van besluiten is het daarbij dus inderdaad van belang dat er bijvoorbeeld ook gespreksverslagen zijn. De in de verkennende gesprekken vastgestelde waarneming (zie bijlage 1) dat er 'preventief dossiers' moeten worden opgebouwd (en dat dus op goede verslaglegging wordt aangedrongen) klopt dus, in zoverre dat de oorzaak niet zozeer ligt in het feit dat de wetgeving rechtstreeks vereist dat die dossiers er zijn, maar dat verslaglegging met name nodig kan zijn bij de verantwoording in juridische geschillen met studenten. De mogelijke toename van geschillen vloeit wel voort uit de wijziging van de wet inzake de rechtsbescherming van studenten in het mbo.

Soms zal het ook zo zijn dat er weliswaar basisregels gelden, bijvoorbeeld voor examinering, maar dat de invulling grotendeels aan de instelling is. Zo heeft het

¹⁰ Voor een negatief BSA moet dit b.v. altijd worden voorafgegaan door een schriftelijke waarschuwing inclusief een redelijke verbetertermijn voor de student. "Om de zorgvuldigheid rondom het bindend studieadvies te waarborgen, moet het instellingbestuur vóór de start van de opleiding nadere regels vaststellen ten aanzien van de te behalen studieresultaten", aldus de brochure Ruimte in regels in het MBO, Min OCW 2024, p.35.

¹¹ Staatsblad 2022, 134.

¹² Zie Klachtencommissie MBO/HBO 24 februari 2024, nr. 55673

ministerie van OCW gesteld:” Het is niet wettelijk verplicht om examendossiers te hebben en er gelden dus ook geen regels voor. Wel moet de examencommissie kunnen onderbouwen en aantonen hoe zij tot haar beslissingen komt. Zij moet kunnen aantonen dat ze op een juiste, objectieve en deskundige wijze vaststelt of een student voldoet aan de voorwaarden voor het verkrijgen van een diploma, mbo-certificaat of mbo-verklaring. Het is aan de examencommissie hoe zij dit aantoont.”¹³ Dan is het dus de examencommissie die de ‘regelgevende’ actor is en administratieve handelingen of verplichtingen aan docenten zal vragen. Dat geldt ook voor kwaliteitszorg: artikel 1.3.6 van de WEB bepaalt dat het bevoegd gezag een stelsel van kwaliteitszorg moet inrichten dat als doel heeft de kwaliteit van het onderwijs (regelmatig) te kunnen beoordelen. De wet is echter niet duidelijk over hoe dat stelsel er dan uit moet zien; instellingen hebben dan ook ruimte dat stelsel zelf in te richten. Ook dit kan leiden tot verschillende administratieve taken die docenten moeten uitvoeren.

Zoals eerder benoemd maken scholen gebruik van studentinformatiesystemen om te kunnen voldoen aan de wettelijke verplichting (artikel 7.1.5 WEB) dat zij moeten rapporteren over de vorderingen van studenten, maar als die systemen in méér (extra) informatie voorzien, dan volgt dat niet uit artikel 7.1.5 WEB.

Van een aantal aangevoerde taken kan echter ook met zekerheid worden gezegd dat hier op het eerste gezicht geen rechtstreeks verband met de wetgeving te maken is, zoals werktevreedenheidsonderzoeken, bijdragen aan of opstellen van werkverdelingsplan/jaartaak, en het aanleveren van informatie (tenzij deze informatievraag weer bijvoorbeeld betrekking heeft op zaken zoals studentaanwezigheid, waar zoals boven gesteld wel een rechtstreekse band is met de onderwijswetgeving).

De vraag is of het beeld dat docenten hebben over wie nu de informatie vraagt (of de informatie verplicht stelt) zoals in figuur 3.6 aangegeven, altijd klopt met de (juridische) werkelijkheid. Bijvoorbeeld de informatie die moet worden aangeleverd voor de onderwijs- en examenregeling. Het is zo dat de wet vereist dat het bevoegd gezag (College van Bestuur¹⁴) tijdig die regeling moet vaststellen (art. 7.4.8 lid 2 WEB) maar het is niet de minister of de inspectie die daar *direct* om vraagt (of dat deze alle regelingen moeten ontvangen). De informatievraag om de OER te vullen is immers opleidingsafhankelijk. Dan is het dus directie of College van Bestuur dat die informatie input vraagt.

¹³ Ruimte in regels in het MBO, a.w., p.52.

¹⁴ Formeel de rechtspersoon, maar afhankelijk van de interne regeling zal het CvB of de directie de regeling vaststellen en dus ook de informatie willen.

7 Conclusies

De diversiteit van sectoren, opleidingen en typen instellingen in het mbo maakt het een complex speelveld. We hebben gezien dat deze diversiteit in het mbo ook leidt tot veel verschillende taken en veel verschillende manieren waarop administratieve taken worden ingevuld. Wanneer we docenten vragen welke administratieve taken zij hebben, dan leidt dit tot een lange lijst. Bovenaan staat de aanwezigheidsregistratie, gevolgd door het studentvolgsysteem bijhouden, cijfers registreren en BPV-werkzaamheden. Als we vervolgens kijken welke taken door meer dan 50 procent van de docenten worden uitgevoerd en als administratief worden beschouwd, dan zijn dit:

- Bijhouden van studentinformatiesystemen, zoals Eduarte of OSIRIS
- Bijwerken van studentendossier
- Verslaglegging van gesprekken met en over studenten (oudergesprekken, hulpverleners etc.)
- Presentieregistratie
- Aanleveren van informatie voor de Onderwijs- en examenregeling (OER)
- Bijdragen aan opstellen werkverdelingsplan/jaartaak
- Schrijven en/of aanleveren van informatie voor voortgangsrapportages
- Opstellen van/meewerken aan begeleidingsplannen voor studenten
- Werktevredenheidsonderzoeken/kwaliteitszorgonderzoeken vanuit de instelling
- Leerresultaten bijhouden/analyseren
- Bindend studieadvies (BSA)
- Invullen beoordelingsformulieren
- Contact onderhouden met en aanleveren van informatie voor externe instanties
- Informatie verzamelen over studenten vooraf aan groepsgesprek/signaleringsgesprek

De diversiteit in het mbo leidt er toe dat er verschillen zijn in de manier waarop docenten deze taken ervaren. Hierbij geldt wel dat docenten het als hun primaire taak zien om les te geven, waardoor administraties 'er altijd even bij komen'. De belangrijkste reden waarom administratieve taken als last worden ervaren is dan ook dat het veel tijd kost. Andere redenen waarom de taken als last worden ervaren zijn dat de taken te veel energie kosten, de taken voor ergernis zorgen, de moeite niet in verhouding is met de baten en dat het uitgaat van wantrouwen. Leidinggevend zien ook verschillen tussen docenten: de ene docent houdt alles zonder problemen nauwgezet bij, de andere docent geeft hier lagere prioriteit aan en administreert alleen als het écht moet.

De administratieve taken rondom het Bindend studieadvies (BSA) en het bijhouden van studentinformatiesystemen zijn onder de veel voorkomende taken de taken die het zwaarst worden ervaren: Ongeveer de helft van de docenten vindt deze taken zwaar of zeer zwaar. Hierbij geldt wel dat de tijdsinspanning verschilt: het bijhouden van het studentinformatiesysteem kost relatief veel tijd, taken rondom het BSA kosten relatief weinig tijd. Ook verslaglegging van gesprekken met en over studenten en het bijwerken van studentendossiers vinden de bevraagde docenten relatief vaak zwaar of zeer zwaar. Daarnaast vinden docenten het opstellen van of meewerken aan begeleidingsplannen voor studenten en het schrijven en/of aanleveren van informatie voor

voortgangsrapportages ook een relatief zware administratieve taak. Opvallend genoeg zijn er maar weinig docenten die administratieve taken als licht of zeer licht ervaren.

Uit de resultaten blijkt dat de frequentie waarmee docenten bepaalde administratieve taken uitvoeren verschilt per docent (en waarschijnlijk ook samenhangt met eventuele extra functies/rollen). Niet iedereen krijgt even vaak met dezelfde administratieve taken te maken. De vier taken die de meeste tijd in beslag nemen zijn de presentieregistratie, het bijhouden van studentinformatiesystemen, het bijwerken van studentendossiers en het bijhouden en analyseren van leerresultaten. Deze taken kosten docenten gemiddeld 1 tot 1,5 uur per week. In totaal zijn docenten ongeveer 8 uur per week bezig met administratieve taken.

We zien dat docenten het vaakst naar hun direct leidinggevende wijzen als degene in opdracht waarvan ze de administratieve taak uitvoeren. Dit geldt het meest voor het bijdragen aan opstellen van werkverdelingsplan/jaarplan, schrijven en/of aanleveren van informatie voor voortgangsrapportages, het invullen van beoordelingsformulieren het bijhouden van en/of analyseren van leerresultaten. Het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en/of de Inspectie van het Onderwijs worden eveneens relatief vaak gezien als de partij die vraagt om het doen van de administratieve taken. Dit geldt in de eerste plaats voor de presentieregistratie en in mindere mate ook voor het bijwerken van studentendossiers, het aanleveren van informatie voor de Onderwijs- en Examenregeling, het opstellen van/meewerken aan begeleidingsplannen voor studenten en het bijhouden van studentinformatiesystemen. Het bestuur en de directie worden veel minder vaak gezien als de bron van de administratieve taken. Gezien de ruime spreiding in antwoorden per administratieve taak bestaat er veel onduidelijkheid onder docenten over wie nu eigenlijk om deze administratie vraagt. Het beeld van docenten hierover klopt dus zeker niet altijd.

Het doel van de administratieve taken is veelal het kunnen volgen van de prestaties van studenten. Dit is ook waarvoor de administraties worden gebruikt. Een belangrijk deel van de registraties is tevens gelinkt aan het bijhouden van verzuim, waarbij de administraties worden gebruikt om op tijd contact op te nemen met de studenten wanneer er iets aan de hand is. Het opbouwen van een dossier om studenten te kunnen verwijderen van de opleiding wanneer dit nodig blijkt speelt ook een belangrijke rol. Docenten ervaren soms ook dat zij administreren zodat hun leidinggevendende de inspanningen van de docenten kunnen beoordelen. Dit ervaren zij vaak als wantrouwen. Het is voor docenten niet altijd duidelijk wie de administraties kunnen inzien, bijvoorbeeld wanneer delen zijn afgeschermd in verband met de AVG. Leidinggevendende gebruiken de administraties vooral voor de bekostiging van het onderwijs. Verder zien zij de dossiers in van studenten waarbij dusdanige problematiek speelt dat goede dossieropbouw belangrijk is.

Docenten geven ook wel aan (administratieve) ondersteuning te missen. Sommige taken die als belastend worden ervaren zouden ook door anderen gedaan kunnen worden. Tegelijkertijd moet er gewaakt worden dat administratief werk niet alleen verplaatst wordt.

Ten aanzien van de vraag in hoeverre administratieve lasten voor docenten direct voortvloeien uit wettelijke deugdelijkheidseisen uit de WEB of een andere onderwijswet

zoals de Leerplichtwet kan de conclusie zijn dat voor een deel de verplichting tot het bijhouden van gegevens (zoals aanwezigheid van studenten en het maken van schriftelijk afspraken voor studenten die ondersteuning nodig hebben) rechtstreeks daaruit voortvloeit. Voor een ander gedeelte zijn er zekere resultaatsverplichtingen (zoals het inzichtelijk maken van de ontwikkeling en de voortgang van studenten) maar *hoe* instellingen dat doen is aan hen. Dan is het dus met name de vraag hoe gebruiksvriendelijk en stabiel het systeem is (zoals Eduarte of OSIRIS) waar de gegevens ingevoerd moeten worden. Niet de wetgeving op zichzelf, maar de mate van functionaliteit van het registratiesysteem bepaalt dan de administratieve last.

Verslagverplichtingen, bijvoorbeeld in het kader van het BSA, worden in dit onderzoek door docenten ook als zware administratieve lasten beschouwd. Hier geldt dat de wet zelf op het eerste gezicht niet zoveel administratieve verplichtingen in het leven roept (buiten dat bijvoorbeeld tijdig een schriftelijke waarschuwing moet worden gegeven), maar voor een juridisch houdbaar negatief bindend studieadvies is wel nodig dat er een juridisch houdbaar dossier ligt, waarin bijvoorbeeld goed is gemotiveerd dat rekening is gehouden met de persoonlijke omstandigheden. Daarvoor is het dan nodig dat er goede afspraken en gespreksverslagen zijn gemaakt, wat voor een gemotiveerde beslissing nodig is, maar wat dus voor docenten administratieve lasten kan opleveren.

Ervan uitgaande dat er een aantal wettelijke verplichtingen is zal een vermindering van administratieve lastendruk vermoedelijk vooral verminderd kunnen worden door:

- Gebruiksvriendelijkere registratiesystemen
- Ontzorgen van docenten als het gaat om beslissingen die juridisch houdbaar moeten zijn (zoals BSA) door middel van ondersteuning vanuit de instelling (zoals juridische afdeling) en het beschikbaar stellen van formats en voorlichting (wat is wel en niet nodig in de dossieropbouw)
- Een interne scan/doorlichting om te bepalen of informatie niet onnodig dubbel wordt gevraagd en/of dat bepaalde instructies niet tegenstrijdig zijn
- De inzet van technologie, zoals bij aanwezigheidsregistratie (welke sommige mbo-instellingen al gebruiken of gebruikt hebben)

Daarnaast is wellicht goed dat de Inspectie van het Onderwijs en/of het ministerie van OCW nogmaals aan instellingen communiceren (zoals eerder in brochures Ruimte in regels) welke ruimte er voor instellingen is binnen de kaders van de wet om aan wettelijke verplichtingen, zoals voortgangsregistratie, te voldoen. Bij docenten – zo blijkt, zie figuur 3.6 – leven op bepaalde punten toch uiteenlopende gedachten over wie nu precies om welke verplichting vraagt. Wanneer administratieve lasten feitelijk door de instelling worden veroorzaakt, en daardoor voor werkdruk zorgen kan dat een reden zijn om dat ook intern aan te kaarten.

Ook ten aanzien van wettelijke verplichtingen buiten het onderwijsdomein, zoals de AVG, is het belangrijk dat zowel de overheid of toezichthoudende instanties zoals de Autoriteit Persoonsgegevens, duidelijk maken wat wel en niet mogelijk is bij de omgang met persoonsgegevens van studenten, zodat er geen onnodige administratieve lastendruk bij docenten ontstaat.

Literatuurlijst

- Algemene Rekenkamer. (2013). *Administratieve lasten van onderwijstijd in het mbo* (33513).
<https://www.rekenkamer.nl/binaries/rekenkamer/documenten/rapporten/2013/01/17/administratieve-lasten-van-onderwijstijd-in-het-mbo/Rapport+Administratieve+lasten+onderwijstijd+mbo.pdf>
- Algemene Onderwijsbond. (2017). *Tijdsbesteding leraren po en vo*. Algemene Onderwijsbond. <https://www.aob.nl/assets/Nieuws/Downloads/AObonderzoek-Tijdsbesteding-leraren-po-en-vo.pdf>
- Blesgraaf, M. E. (2019). *Effectiviteit in aanpak van regeldruk*. 31(1), 18-33.
<http://hdl.handle.net/1765/115604>
- Blesgraaf, M. E. (2022). *Regeldruk in het onderwijs: Een literatuuronderzoek naar het concept regeldruk en de aanpak ervan in het Nederlandse primair onderwijs, voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs*. Erasmus University.
https://pure.eur.nl/ws/files/53890792/manuscript_incl omslag_62629087210cd.pdf
- De Weerd, M., & Van Bergen, K. (2017). *Regeldruk en Regeldrukagenda. In het po, vo en mbo* (16144). Regioplan. <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-cd3d6585-6109-40c9-86e4-d92f3386c2f3/pdf>
- Eimers, T., & Kennis, R. (2018). *Evaluatie passend onderwijs: Sectorrapport mbo* (NRO-projectnummer: 405-15-750). KBA Nijmegen.
<https://evaluatiepassendonderwijs.nl/wp-content/uploads/2018/06/40.-Evaluatie-passend-onderwijs-Sectorrapport-mbo.pdf>
- Eimers, T., Roelofs, M., Leest, B., Hermanussen, J., Ferket, R., Scheeren, L. & Van Schoonhoven, R. (2022). *Evaluatie en monitoring wet vroegtijdige aanmelddatum en toelatingsrecht mbo. Tussenrapportage 2022*. KBA Nijmegen, ECBO en Vrije Universiteit. <https://ecbo.nl/wp-content/uploads/sites/3/Evaluatie-en-monitoring-wet-vroegtijdige-aanmelddatum-en-toelatingsrecht-Basisrapport-2022-101122.pdf>
- Kennis, R., Eimers, T., Visser, B., Scheeren, L., Coenen, J., Bremer, B., Van Drie, E., Cuppen, J., & Luyten, E. (2023). *Monitor passend onderwijs in het mbo: Meting 2022*. KBA Nijmegen, ECBO & ResearchNed. <https://open.overheid.nl/documenten/dpc-37e0acf3adc0eda8f1f3bf378894e5dee2184fab/pdf>
- Kennisland. (2024). *Beroepsbeeld Leraar*. Kennisland.
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/deed.nl>
- Klaster, E. (2012). *Beleefde bureaucratie en professionaliteit onder leraren: Literatuurstudie onder leraren in het PO, VO, BVE, HBO en WO* (35531). B&A B.V.
https://www.eerstekamer.nl/nonav/overig/20120706/beleefde_bureaucratie_en/document

Klarenbeek, A., Deen, J., Harmelink, M., & Zegwaard, M. (2014). *OCW in gesprek met leraren over regeldruk*. Hanzehogeschool Groningen.

<https://www.tweedekamer.nl/downloads/document?id=2015D12798>

Ministerie van OCW. (2024). *Ruimte in regels: Handvatten voor goed en innovatief onderwijs*. <https://open.overheid.nl/documenten/d04d1642-0438-43e1-8805-c928d7320561/file>

Streefkerk, E. (2023). *Handboek Meting Regeldrukkosten*. Ministerie van Economische Zaken en Klimaat. <https://www.kcbr.nl/sites/default/files/2023-12/Handboek%20Meting%20Regeldrukkosten%202023%20-%20DEF%20-%204-12-2023%20toegankelijk.pdf>

Van Bergen, K., Paulussen-Hoogeboom, M., De Weerd, M., Bleeker, Y., & Rossing, H. (2016). *Regeldruk in het Primair Onderwijs. Eindrapport*. Regioplan.

<https://www.regioplan.nl/wp-content/uploads/data/file/2016/16007-Eindrapport-Regeldruk-in-het-po-Regioplan-9-september-2016.pdf>

Bijlage 1: Verslag veldconsultatie

Wij voerden verkennende gesprekken met relevante partijen in het mbo en de Algemene Rekenkamer. Het doel was om een uitgebreider inzicht te krijgen in welke administratieve taken er door docenten worden uitgevoerd en welke als last worden ervaren.

B1.1 Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer voert een groot onderzoek uit naar de administratieve lasten in het primair onderwijs. In een gesprek met de Algemene Rekenkamer hebben wij geïnventariseerd op welke punten wij bij de aanpak van de Algemene Rekenkamer kunnen aansluiten. Hun uitgangspunt is het perspectief van de leraar. Zij kiezen ervoor om niet vooraf te definiëren wat een administratieve taak is. Wij sluiten in ons onderzoek aan bij deze uitgangspunten. Dat heeft zich ook geuit bij het opstellen van onze vragenlijst.

Het onderzoek van de Algemene Rekenkamer bestaat uit drie fases. In de eerste fase zijn zij breed begonnen, met een grote enquête. Ons onderzoek bestaat tevens uit een enquête aan het begin van het onderzoek, voorafgegaan door een documentenstudie en verkennende gesprekken. Wij hebben de vragenlijst van de Algemene Rekenkamer gebruikt als input voor onze vragenlijst. Hierbij hebben wij de vragen aangepast naar de situatie van het mbo. Ook hebben we naar aanleiding van de verkennende gesprekken en de documentenstudie enkele aanpassingen gedaan. Tevens is de vragenlijst iets ingekort om aan het vereiste van het Flitspanel te voldoen: de vragenlijst moet in 10 minuten in te vullen zijn. Op basis van de resultaten van de vragenlijst, heeft de Algemene Rekenkamer de taken geselecteerd die door 50 procent van de respondenten werden aangeduid als een administratieve taak. Afhankelijk van de resultaten van de vragenlijst, beslissen wij of wij bij deze selectie aansluiten.

De tweede fase van het onderzoek van de Algemene Rekenkamer bestaat uit het meten van tijd. Scholen zijn gevraagd bij te houden hoeveel tijd zij besteden aan de negen meest voorkomende taken volgens de vragenlijst. De derde fase is vervolgens gericht op het achterhalen van het doel en het gebruik van de administratie. Gekeken wordt wie om de informatie vraagt en wat ermee wordt gedaan. Hierbij spreekt de Algemene Rekenkamer met docenten, IB'ers, directeurs en bestuurders. De Algemene Rekenkamer benadrukt dat het belangrijk is om in de verdiepende fase te vragen wat gesprekspartners bedoelen met een administratieve taak. De interpretatie van taken verschilde, zowel tussen de onderzoekers en de docenten als tussen docenten onderling. Deze aanbeveling nemen wij ter harte.

De intensieve methodiek van tijdsmeting is niet mogelijk binnen ons onderzoek. Wij gebruiken focusgroepen met docenten om tot consensus te komen over de werkelijke belasting in uren die men over een periode kwijt is aan specifieke administratieve taken. Tijdens deze focusgroepen gaan we verdiepend in op de lasten die docenten ervaren, wat de bron hiervan is en wat het door docenten gepercipieerde nut van de taken is. In ons oorspronkelijke plan van aanpak hadden wij geen gesprek met directeurs en bestuurders

voorzien. Tijdens het startoverleg met OCW is afgesproken één groepsgesprek met directeuren en bestuurders te organiseren om hun perspectief te horen. Door deze groep ook te spreken, sluit het onderzoek beter aan bij de aanpak van de Algemene Rekenkamer.

B1.2 Verkennende gesprekken met docenten

We hebben BVMBO, AOb en CNV Onderwijs benaderd voor de verkennende gesprekken. BVMBO en AOb hebben positief gereageerd op ons verzoek en ons in contact gebracht met een vertegenwoordiger. CNV Onderwijs was in de zomerperiode niet in de gelegenheid om op ons verzoek te reageren. De vertegenwoordigers namens BVMBO en AOb zijn tevens docent. Zij spraken deels uit hun eigen ervaringen, deels uit ervaringen die zij bij anderen op hebben gehaald of wat zij zien in hun omgeving. Daarnaast hebben wij met een aantal docenten gesproken na een oproep op sociale media. Dit leidt ertoe dat wij in totaal met vijf docenten hebben gesproken, waaronder de vertegenwoordigers van de BVMBO en AOb. Het ging om docenten verpleegkunde, beeldende vormgeving, welzijn, juridische vakken en burgerschap.

De docenten noemen de **aanwezigheidsregistratie** van studenten vaak wanneer we vragen naar administratieve taken. Deze taak moet iedere les gebeuren. Een docent schat in dat dit al snel 10 minuten per les kost, waarbij ook andere bijzonderheden worden geregistreerd zoals laatkomers en het eruit sturen van studenten. Er wordt geopperd dat deze taak ook door een onderwijsassistent uitgevoerd zou kunnen worden. De taak wordt uitgevoerd om de studentendossiers voor de leerplicht op orde te hebben.

De docenten ervaren het verplicht bijhouden van de **begeleiding van (mentor-)studenten** door verslaglegging als veel. Het begeleiden van studenten doen zij liever in een gesprek of tijdens de lessen. De digitale terugkoppeling per student vinden zij onnodig, zeker wanneer er geen knelpunten zijn. Sommigen vinden dat het moeten vastleggen van de begeleiding uitgaat van wantrouwen: het moet worden vastgelegd als bewijs dat een student is begeleid. De ene docent wijdt de oorzaak van deze verplichting aan interne procedures, de andere docent legt de oorzaak bij wet- en regelgeving waarin studenten worden beschermd tegen het van school gestuurd worden zonder dossier. Het **preventief opbouwen van dossiers** ervaren meerdere docenten als last wanneer er geen bijzonderheden zijn.

Toenemende digitalisering leidt ertoe dat docenten zelf verantwoordelijk worden voor de administratie. Systemen maken het mogelijk dat er meer kan worden vastgelegd. Dit wordt niet als positief ervaren. Er wordt meer informatie 'heen en weer' gestuurd tussen docenten en studenten, ouders, andere docenten, stageplekken, zorgcoördinatoren en anderen. Er zijn veel **verschillende systemen** waarin gewerkt moet worden, wat ervoor zorgt dat taken soms dubbel moeten gebeuren. Daar komt bij dat de systemen regelmatig als traag en/of ontoegankelijk worden ervaren. Om iets aan studenten terug te koppelen moet in sommige systemen bijvoorbeeld per student een pagina worden geladen. Een docent merkt op dat zij hiervoor in het voortgezet onderwijs heeft gewerkt, waar één systeem was voor alles. Bij haar mbo-instelling zijn er verschillende systemen voor aanwezigheidsregistraties, de online leeromgeving, het studentvolgsysteem, de

examenrapportage, het terugkoppelen van cijfers en het vastleggen van coachgesprekken.

De inschatting aan **tijdsbesteding** aan administratieve taken in het geheel verschilt en is uiteraard afhankelijk van wat als administratieve taak wordt beschouwd. Een docent schat in 8 uur per week bezit te zijn met administratieve taken, veelal in de overuren. Een andere docent schat 2 uur per week hieraan kwijt te zijn en een derde docent schat 12 uur per week.

Veel docenten hebben naast hun lesgevende taak andere taken binnen hun team. Zij ontwikkelen onderwijs, houden zich bezig met kwaliteitseisen of zij zijn op andere manieren bezig met de ontwikkeling van hun vak of team. Deze **aan beleidsontwikkeling gerelateerde taken** geven docenten verantwoordelijkheden en zorgen voor professionalisering. Er komen echter ook administratieve taken bij kijken. Vergaderingen moeten worden genotuleerd en vastgelegd. Hiervoor is veelal geen ondersteuning.

Een docent merkt op dat **passend onderwijs** zorgt voor extra taken voor docenten. In bijna iedere klas zitten wel studenten waar iets voor moet worden geregeld rond een zorgvraag. Hiervoor moet de mentor van de student formulieren invullen, afstemmen met een zorgcoördinator en de expertbeoordeling vastleggen.

Een docent vertelt dat **declaraties** indienen belastender is geworden door wet- en regelgeving: Formulieren voor kilometervergoeding na stagebezoeken vragen meer dan eerder. Benodigdheden voor lessen moeten via bestellijsten besteld worden in plaats van een snelle aanschaf in de winkel tegenover de onderwijsinstelling.

De docenten missen **(administratieve) ondersteuning**. Sommige taken die als belastend worden ervaren zouden ook door anderen gedaan kunnen worden. De aanwezigheidsregistraties zouden door onderwijsassistenten gedaan kunnen worden, verslaglegging van vergaderingen kan door ondersteuners worden uitgewerkt. Ook zouden bepaalde taken centraal georganiseerd kunnen worden, met bijvoorbeeld standaard formats om documenten in op te maken en standaard brieven voor mededelingen of uitnodigingen. Docenten benoemen dat de beschikbare administratieve ondersteuning de afgelopen jaren is afgenomen.

Bijlage 2: Achtergrondkenmerken respondenten

Tabel B2.1: Soort functie

	%
Docent	93
Management met lesgevende taak	5
Instructeur	2

N=101

Tabel B2.2: Andere rollen/nevenfuncties

	%
Geen andere rol/nevenfunctie	9
Studieloopbaanbegeleider (SLB'er)	50
Zorgcoördinator	2
BPV-coördinator	23
Andere rol/nevenfunctie	62
Werkt ook buiten het onderwijs	12

N=99

Tabel B2.3: Contracturen en uren voor de klas per week

	Uren	%
Gemiddeld aantal uren contract	33	
16 uur of minder		7
17-24 uur		11
25-32 uur		26
Meer dan 32 uur		56
Gemiddeld aantal uren voor de klas	15	
6 uur of minder		14
7-12 uur		22
13-18 uur		31
19-24 uur		26
Meer dan 24 uur		8

N=101

Tabel B2.4: Soort dienstverband

	%
Vast	93
Tijdelijk	3
Extern ingehuurd	4

N=101

Tabel B2.5: Jaren werkzaam in het mbo

	Jaren	%
Gemiddeld aantal jaren	23	
10 jaar of minder		5
11-20 jaar		37
21-30 jaar		34
31-40 jaar		21
Meer dan 40 jaar		4

N=101

Tabel B2.6: Soort mbo-instelling

	%
ROC	87
Beroepscollege (vakschool of AOC)	11
Particuliere instelling	2

N=101

Tabel B2.7: Aantal studenten op mbo-instelling

	%
Minder dan 500	9
500-999	4
1.000-1.999	6
2.000-4.999	16
5.000-7.499	8
7.500-9.999	15
10.000 of meer	43

N=101

Tabel B2.8: Docent bij welk(e) niveau(s)

	%
Entree (niveau 1)	9
Niveau 2	40
Niveau 3	54
Niveau 4	84

N=101; meerdere antwoorden mogelijk

Tabel B2.9: Docent bij welke leerweg(en)

	%
BOL	48
BBL	11
Beide leerwegen	42

N=101

Tabel B2.10: Docent bij welke sectorkamer

	%
Entreeopleidingen	1
Handel	11
ICT en Creatieve Industrie	6
Mobiliteit, Transport, Logistiek en Maritiem	5
Specialistisch Vakmanschap	3
Techniek en Gebouwde Omgeving	19
Voedsel, Groen en Gastvrijheid	14
Zakelijke Dienstverlening en Veiligheid	13
Zorg, Welzijn en Sport	29

N=101

Tabel B2.11: Provincie waar mbo-instelling ligt

	%
Groningen	2
Friesland	4
Drenthe	4
Overijssel	18
Gelderland	11
Utrecht	3
Flevoland	4
Noord-Holland	18
Zuid-Holland	19
Zeeland	2
Noord-Brabant	14
Limburg	2

N=101

Bijlage 3: Overige taken op basis van de enquête

Figuur B3.1: Overige taken, die door minder dan 50% van de respondenten als administratief worden beschouwd en/of weinig worden uitgevoerd

