

Hoeveel tijd mag het kosten?

Administratieve
lasten voor leraren
in het primair
onderwijs

2025



Algemene
Rekenkamer

Inhoud

1. Samenvatting | 3

Conclusies | 4

Opties om administratieve lasten te verlagen | 7

2. Over het onderzoek | 10

2.1 Waarom dit onderzoek? | 10

2.2 Waarom doet de Algemene Rekenkamer dit onderzoek? | 11

2.3 Wat hebben we onderzocht? | 12

2.4 Hoe hebben we het onderzocht? | 13

3. Hoe kijken leraren tegen administratie aan? | 15

3.1 Welke taken beschouwen leraren als administratie? | 15

3.2 Hoe ervaren leraren hun administratieve taken? | 17

4. Hoeveel tijd kost administratie? | 21

4.1 Hoeveel tijd besteden leraren wekelijks aan administratie? | 21

4.2 Wat verklaart de verschillen tussen leraren? | 23

4.3 Lukt het leraren administratie binnen werktijd te doen? | 28

5. Wat levert het administratief werk op en waar komt het vandaan? | 30

5.1 Wat levert het administratief werk op? | 30

5.2 Waar komen de administratieve taken vandaan? | 33

6. Wie kan wat doen om administratieve lasten te verminderen? | 39

7. Bestuurlijke reactie en nawoord | 43

7.1 Bestuurlijke reactie van de staatssecretaris van OCW | 43

7.2 Nawoord Algemene Rekenkamer | 45

Bijlagen | 47

Bijlage 1 Lijst met gebruikte begrippen | 47

Bijlage 2 Bronnenlijst | 49

1. Samenvatting

Wanneer leraren wordt gevraagd naar de belangrijkste oorzaken van de werkdruk, dan staan administratieve lasten standaard hoog op de lijst. Toch is er maar weinig bekend over de administratieve lasten voor leraren in het Nederlandse primair onderwijs. Er bestaat geen duidelijk beeld van wat de belangrijkste administratieve taken van leraren zijn en hoeveel tijd administratie hen kost. Ook is niet duidelijk wie deze taken aan leraren oplegt, en wie er waarom gebruik maken van deze administratie. Om de administratieve lasten gericht te kunnen terugdringen zullen de minister en onderwijsprofessionals eerst antwoord op deze vragen moeten hebben. Met dit onderzoek doen we hiertoe een eerste aanzet.

Ook vanuit het oogpunt van een doelmatige besteding van publiek geld is dit onderwerp van belang. Het grootste deel van het geld dat de minister uitgeeft aan onderwijs gaat naar de salarissen van leraren. Het is daarmee extra van belang dat de schaarse tijd van leraren zo goed mogelijk wordt ingezet, en niet onnodig opgaat aan het doen van administratie. Omgerekend naar voltijdcontracten zijn er ongeveer 90.000 leraren werkzaam in het basisonderwijs (bron: <https://www.ocwincijfers.nl/>). Wanneer die allemaal een uur minder aan administratie zouden kunnen besteden bespaart dit 2.250 fte op jaarbasis. Deze extra capaciteit zou dan beschikbaar zijn voor werkdrukverlichting of verbetering van het onderwijs. Als het lukt om de administratieve lasten te verminderen kan dat dus veel betekenen voor zowel leerlingen als leraren.

Conclusies

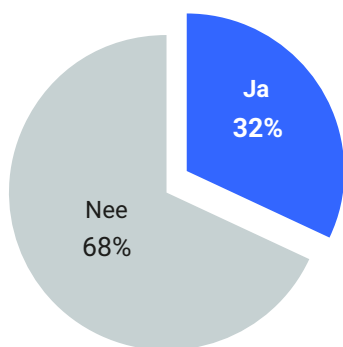
Leraren overwegen vertrek door administratieve lasten

Uit ons onderzoek blijkt dat leraren administratie inderdaad als een serieus probleem ervaren. Een derde van de leraren in het primair onderwijs denkt erover om een andere baan te zoeken. Voor het overgrote deel van deze leraren zijn administratieve lasten daarvoor een reden of zelfs de belangrijkste reden. Hoewel niet al deze leraren de daad bij het woord zullen voegen, betekent dit dat de administratieve last het lerarentekort kan vergroten.

Figuur 1 Administratie als reden om een baanwissel te overwegen (bron: enquête Algemene Rekenkamer)

Veel leraren overwegen een andere baan vanwege administratieve lasten

Overweegt u van baan te wisselen of het onderwijs te verlaten?



Is de administratie een reden voor de overwogen baanwissel?



Administratie vooral als zwaar ervaren omdat het veel tijd kost

De belangrijkste reden dat leraren hun administratieve taken als zwaar beschouwen, is dat zij vinden dat deze taken bij elkaar genomen te veel tijd kosten. Leraren in het primair onderwijs staan gemiddeld zo'n 5 uur per dag voor de klas. Omdat klassen op de basisschool veelal continue aandacht nodig hebben, is het praktisch niet mogelijk om in deze uren andere taken uit te voeren. Dit betekent dat zij nog drie uur per dag over hebben voor deze andere taken, waaronder niet alleen administratie valt, maar ook bijvoorbeeld het voorbereiden van lessen, nakijken, overleg met collega's, organiseren van uitjes en activiteiten, en contact met ouders. Wanneer de administratie veel tijd kost, komen deze andere taken in het gedrang, of leidt het ertoe dat leraren overwerken.

Leraren besteden 6 tot 8 uur per week aan administratie

We hebben in ons onderzoek gemeten hoeveel tijd leraren kwijt zijn aan de grootste administratieve taken. Gemiddeld besteden leraren 6 tot 8 uur per week aan administratie, afhankelijk van de periode in het jaar. Vooral in de periode waarin leerlingen de rapporten krijgen zijn leraren extra veel tijd kwijt aan administratie.

Nederlandse leraren besteden relatief veel tijd aan administratie

De gemiddelde tijd die basisschoolleraars in Nederland aan administratie besteden, ligt hoger dan in andere landen waarover cijfers bekend zijn uit ander onderzoek. Het is door de tijd die leraren aan administratie besteden aannemelijk dat een groot deel van de Nederlandse basisschoolleraars niet al hun werk tijdens werktijd gedaan krijgt.

Grote verschillen tussen individuele leraren

De gemiddelden vertellen niet het hele verhaal, want de verschillen tussen hoeveel tijd individuele leraren aan administratie besteden zijn groot. Voor een deel komt dit doordat leraren nu eenmaal niet allemaal even snel of op dezelfde manier werken. De ene leraar werkt bijvoorbeeld wat sneller met de computer dan de andere, of schrijft informatie juist in meer detail op. Deze verschillen kunnen deels verminderd worden wanneer leraren van elkaar leren of er goede afspraken binnen scholen worden gemaakt.

Leraren met een deeltijdcontract besteden meer tijd aan administratie

Naast de individuele verschillen tussen leraren hebben we 2 andere factoren gevonden die een belangrijk verschil maken. De eerste factor is dat leraren die in deeltijd werken, een groter deel van hun werktijd aan administratie besteden. Dit komt deels door de tijd die zij besteden aan overdracht en afstemming met hun deeltijdpartner.

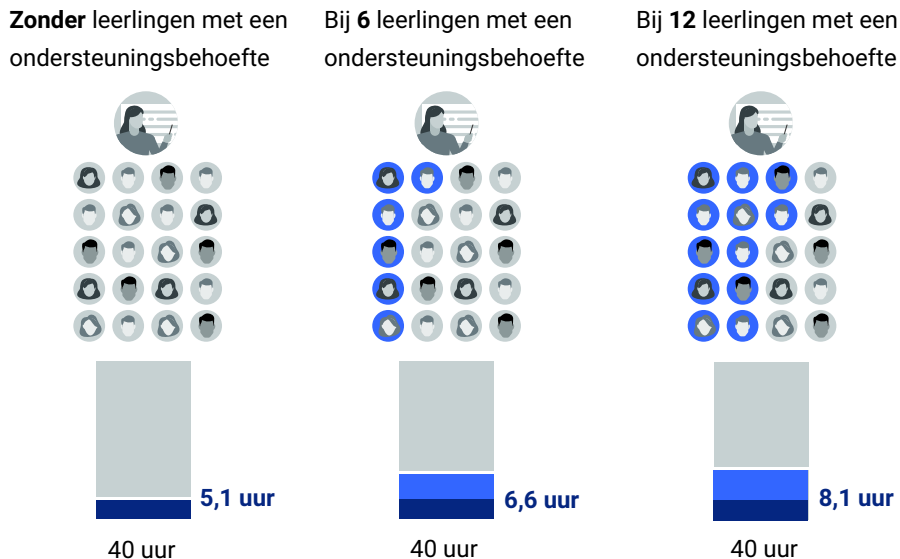
Verzorgen van ondersteuning van leerling zorgt voor veel administratie

Een tweede belangrijke factor voor de verschillen tussen leraren is hoeveel leerlingen met bijzondere ondersteuningsbehoeften de leraar in zijn of haar klas heeft. Voor elke extra leerling met zulke behoeften in hun klas besteden leraren gemiddeld 15 minuten per week meer aan administratie. Die tijd zit onder andere in het plannen, coördineren en evalueren van de benodigde extra ondersteuning.

Figuur 2 Gemiddelde tijdbesteding voor verschillende klassamenstellingen

(bron: tijdmeting Algemene Rekenkamer)

Hoe meer leerlingen met een ondersteuningsbehoefte, hoe meer tijd administratie kost



Gemiddelde tijdsbesteding aan administratie per week

Leraren zien in welk nut administratie heeft, maar of dit nut opweegt tegen de kosten is de vraag

Over het algemeen zien leraren in welk nut de administratie die zij doen heeft. Bij alle grote administratieve taken konden leraren en andere onderwijsprofessionals ons vertellen wat de reden is waarom de informatie wordt bijgehouden, en stonden ze zelf ook achter die reden. Administratie helpt ze bijvoorbeeld ouders goed te informeren, of individuele leerlingen de ondersteuning te bieden die ze nodig hebben. Ook hebben leraren er vertrouwen in dat de administratie gebruikt wordt door de mensen voor wie het is bedoeld. De vraag is vooral of de baten van de administratie opwegen tegen de hoeveelheid tijd die het leraren kost. Zij kunnen deze tijd immers maar 1 keer inzetten, en andere belangrijke zaken kunnen door de administratie in het gedrang komen.

De wet schrijft weinig administratie voor, maar zorgt wel indirect voor administratie

Er zijn vrijwel geen directe wettelijke voorschriften vanuit de (Rijks)overheid over de administratie die leraren moeten bijhouden. De wetgeving heeft echter wel een indirect effect. Er staan in de wet ook nog 'open normen' waaraan scholen moeten voldoen. 'Open' wil zeggen dat scholen zelf mogen kiezen welke middelen ze ervoor inzetten. Veel administratie op school hangt samen met deze open normen.

Deze normen schrijven bijvoorbeeld voor dat het onderwijs moet zijn afgestemd op de ontwikkeling van leerlingen en dat leraren ouders moeten informeren over de vorderingen van hun kind. Scholen richten administratie in om aan te kunnen tonen dat ze aan deze normen voldoen. De Inspectie controleert hierop.

Gedragseffecten wetgeving verklaren deel van de administratieve lasten

Deze open normen hebben gedragseffecten die leiden tot veel administratie op scholen. De administratie die komt kijken bij de extra ondersteuning voor leerlingen is daarvan het belangrijkste voorbeeld. Ook hiervoor schrijft de wet weinig administratie direct voor, maar scholen moeten wel administratie inrichten om de ondersteuningstaken die de wet aan hen oplegt uit te kunnen voeren; en om aan te kunnen tonen dat ze aan de eisen voldoen. Zo verwacht de wetgever dat ze waar mogelijk zelfstandig de extra ondersteuning voor leerlingen aanbieden, en alleen als het niet anders kan een beroep doen op externe hulp of het speciaal onderwijs. Een consequentie hiervan is dat een deel van de scholen alles vastlegt wat ze voor leerlingen doen, zodat ze later kunnen aantonen dat er echt extra externe hulp nodig is. Dit soort gedragseffecten en de daarbij komende administratieve lasten zijn bij het opstellen van de wet niet meegewogen.

Opties om administratieve lasten te verlagen

Schrapsessies geen oplossing voor administratieve lasten in het primair onderwijs

Een bekende politieke reflex bij pogingen om administratieve lasten terug te dringen, is om op zoek te gaan naar (zinloze) regels die kunnen worden geschrapt. Maar dit gaat in het primair onderwijs niet helpen. Er zijn immers weinig wettelijke administratieve verplichtingen voor leraren, en degenen die er zijn, hebben een duidelijk doel. Bovendien biedt het schrappen van regelgeving geen garantie dat dit daadwerkelijk leidt tot het verdwijnen van de daarin voorgeschreven administratie. Het maken van handelingsplannen is bijvoorbeeld al jaren niet meer verplicht, maar op bijna alle scholen die wij bezochten, werden deze plannen nog steeds gemaakt. Dit komt doordat administratie “ingeburgerd” raakt in de onderwijspraktijk.

Betere kosten-batenafweging nodig op alle niveaus: minister, school en schoolbestuur

Er zijn geen simpele oplossingen voor het terugdringen van de administratieve lasten: er is niet één enkele actor of actie die op zichzelf het verschil zal kunnen maken. Wel kunnen verschillende partijen bijdragen, elk vanuit hun eigen rol. Deze bijdrage kan eruit bestaan dat er minder administratie gedaan hoeft te worden, of dat de bestaande administratie efficiënter wordt opgepakt. Het kan ook betekenen dat

leraren meer tijd krijgen voor hun administratieve taken, zodat andere belangrijke taken niet in het gedrang komen, en leraren niet structureel hoeven over te werken.

De **minister van OCW** kan bij voorgenomen nieuw beleid een realistischere inschatting maken van de administratieve lasten die dit beleid voor leraren met zich meebrengt. Hierbij is het belangrijk om niet alleen te kijken naar welke administratie het nieuwe beleid voorschrijft, maar ook, en met name, welke administratie scholen zelf gaan inrichten als gevolg van het nieuwe beleid. Daarnaast is het wenselijk dat de minister een bewustere afweging maakt tussen de opbrengsten van een maatregel en de daarbij komende administratieve lasten. Wanneer op zichzelf belangrijke doelen, zoals een beter onderbouwd aanbod van ondersteuning op school, of meer betrokkenheid van ouders en leerlingen, leiden tot meer administratie; en als die extra administratie als consequentie heeft dat meer leraren hun plezier in het werk verliezen en het onderwijs verlaten; dan zal er een moeilijke afweging gemaakt moeten worden. Het parlement mag verwachten dat de minister deze afweging expliciet maakt bij de behandeling van nieuwe wetgeving, en is als medewetgever ook medeverantwoordelijk dat deze afweging goed gemaakt wordt. Het is dus ook de verantwoordelijkheid van parlementsleden om naar extra informatie te vragen wanneer zij de kosten-batenafweging onvoldoende transparant vinden.

De minister en de Inspectie van het Onderwijs zouden scholen verder kunnen helpen door meer handvatten te geven over hoe ze op een minimale wijze aan de gestelde verwachtingen kunnen voldoen. Scholen waarderen de ruimte die ze hebben om hun administratie naar eigen inzicht vorm te geven, maar zij vinden het niet allemaal duidelijk wanneer wat zij doen als voldoende beoordeeld zal worden. Het zou scholen helpen wanneer de minister en de Inspectie niet alleen duidelijk maken welke administratie níet hoeft, maar ook voorbeelden verzamelen van hoe de administratie op een efficiënte manier ingericht kan worden.

Scholen kunnen ook zelf veel doen. Wij zien grote verschillen binnen scholen in de hoeveelheid tijd die leraren aan administratie besteden. Dit betekent dat er ruimte is voor leraren om van elkaar te leren. Schoolleiders zouden dit kunnen faciliteren door hier tijd voor vrij te maken.

Scholen zouden zelf explicieter de baten en lasten van administratie tegen elkaar kunnen afwegen. Veel administratieve taken die op scholen worden gedaan hebben een reden, maar kosten ook veel tijd. Wanneer scholen explicieter voor zichzelf in kaart brengen hoeveel tijd elke taak kost en hoeveel tijd een leraar buiten de lessen heeft, dan kan dit helpen bij het prioriteren van administratieve taken.

Schoolbestuurders tot slot, kunnen eveneens een rol spelen in het terugdringen van de administratieve lasten van leraren. Leraren leggen namelijk geregeld informatie vast 'voor het geval dat'. Bijvoorbeeld om het risico te dekken dat ze zich niet kunnen verantwoorden als er later extra hulp nodig blijkt voor leerlingen of wanneer er een conflict met ouders ontstaat. Door als schoolbestuur dit risico expliciet te aanvaarden en zo vertrouwen te bieden aan de school en de leraren, is het onnodig vastleggen van gegevens terug te dringen. Dit vraagt om een zekere risicobereidheid. Daarnaast kunnen zij best practices op scholen binnen hun bestuur identificeren en delen met andere scholen.

2.

Over het onderzoek

2.1 Waarom dit onderzoek?

Al jaren komen er signalen over een te hoge werkdruk uit het primair onderwijs. Een van de vaakst genoemde redenen voor deze ervaren werkdruk is de zwaarte van de administratieve lasten (zie bijvoorbeeld NOS, 2017; Onderwijsraad, 2021; Nederlands Dagblad, 2022).

Als leraren veel tijd kwijt zijn aan administratie bestaat het risico dat zij op den duur uitvallen door de werkdruk, of het plezier in hun werk verliezen en ander werk gaan zoeken. Dit kan het lerarentekort verergeren, en een negatieve invloed hebben op de leerresultaten van leerlingen. Een vermindering van de administratieve taken kan bijdragen aan verlichting van de werkdruk. Het kan ook tijd vrijmaken die leraren kunnen gebruiken voor bijvoorbeeld lesvoorbereiding of onderwijsvernieuwing.

Tegelijkertijd kan administratie bijdragen aan goed onderwijs. Bijvoorbeeld doordat leraren aan de hand van administratie zicht kunnen houden op de vooruitgang van leerlingen en kunnen evalueren of het gegeven onderwijs effectief is. De baten en lasten van administratieve taken in het onderwijs moeten daarom goed tegen elkaar worden afgewogen.

In de Tweede Kamer en de media wordt met regelmaat gesproken over de (te) hoge administratieve lasten van leraren en over mogelijkheden om deze te verlagen. Deze discussie wordt hoofdzakelijk gevoerd op basis van anekdotisch bewijs. Er is weinig recent onderzoek naar de aard en omvang van de administratieve lasten van

leraren in het primair onderwijs. Met dit onderzoek bieden wij een stevigere feitelijke basis voor besluitvorming in de politiek en op scholen over de administratieve lasten van leraren.

2.2 Waarom doet de Algemene Rekenkamer dit onderzoek?

De Algemene Rekenkamer controleert of overheidsgeld effectief en doelmatig wordt uitgegeven. Vanuit dat perspectief kijken wij in dit rapport naar de werkdruk in het primair onderwijs. Als leraren in het primair onderwijs hun werktijd zo goed mogelijk kunnen benutten, wordt het overheidsgeld dat jaarlijks naar de lerarensalarissen gaat (zie kader) effectiever en doelmatiger besteed. Wanneer leraren veel tijd kwijt zijn aan administratie, of als ze administratie doen die weinig oplevert, betekent dit dat het onderwijsgeld mogelijk effectiever had kunnen worden besteed.

Overheidsgeld dat jaarlijks naar salarissen gaat van leraren in het primair onderwijs

Personeelskosten voor leraren zijn met afstand de grootste kostenpost in het primair onderwijs. Van de € 14,5 miljard die schoolbesturen in het primair onderwijs in 2022 uitgaven, was ongeveer € 11,5 miljard bestemd voor personeelskosten. Het overgrote deel van dit geld ging naar de salarissen van het onderwijzend personeel. Het totale personeelsbestand in het primair onderwijs omvatte in 2022 ongeveer 135.000 fte, waarvan zo'n 70% (93.000 fte) onderwijsgevend personeel betrof (bron: <https://www.ocwincijfers.nl/>).

Ook in het onderwijs geldt: tijd is geld. Toch drukken we in dit onderzoek de administratieve belasting van leraren niet uit in euro's. We kijken naar de hoeveelheid bestede uren en naar de zwaarte van de uitgevoerde taken. Dit doen we omdat in deze tijden van lerarenkrapte het tekort aan beschikbare uren een grotere barrière vormt om te komen tot effectief onderwijs dan de loonkosten.

Omgerekend naar voltijdcontracten zijn er ongeveer 90.000 leraren werkzaam in het basisonderwijs (bron: <https://www.ocwincijfers.nl/>). Wanneer die allemaal een uur minder aan administratie zouden kunnen besteden bespaart dit 2.250 fte op jaar-basis. Deze extra capaciteit zou dan beschikbaar zijn voor werkdrukverlichting of verbetering van het onderwijs.

2.3 Wat hebben we onderzocht?

2.3.1 Onderzoeksvragen

De hoofdvraag van ons onderzoek was: Wat is de administratieve last voor leraren in het primair onderwijs?

Om deze hoofdvraag te beantwoorden hebben we onderzocht wat leraren zien als hun administratieve taken, hoe zij hun administratieve taken ervaren, hoeveel tijd zij aan deze taken besteden, en waar de geadministreerde informatie voor dient.

2.3.2 Definitie “administratieve lasten”

In het alledaagse taalgebruik wordt de term “administratieve last” regelmatig gebruikt om een als zinloos ervaren administratieve taak te beschrijven. Dit is niet hoe wij de term in dit onderzoek gebruiken. Wij bedoelen met administratieve lasten de kosten die administratieve taken voor leraren met zich meebrengen in tijd en ervaren zwaarte. De reden hiervoor is dat elke extra administratieve taak werkdruk-verhogend is, zelfs wanneer de taak op zichzelf als nuttig wordt ervaren. De lasten en de baten van administratie kunnen daarom het beste apart worden geanalyseerd.

2.3.3 Afbakening van het onderzoek

We hebben in dit onderzoek alleen gekeken naar het reguliere, publieke basis-onderwijs. Scholen voor speciaal of particulier onderwijs hebben we buiten beschouwing gelaten. We verwachtten namelijk dat de administratieve takenlast op deze scholen te veel afwijkt van het regulier basisonderwijs om deze scholen te betrekken in eenzelfde steekproef.

De reikwijdte van dit onderzoek is verder beperkt tot de administratieve taken van leraren, en niet van andere werknemers binnen de school. We hebben hiervoor gekozen omdat het meten van de administratieve lasten van andere functies, zoals schoolleiders en intern begeleiders, zou vragen om een wezenlijk andere opzet van het onderzoek. Deze afbakening betekent nadrukkelijk niet dat onderzoek naar de administratieve belasting van andere functies in het onderwijs niet ook zinvol zou zijn. We ontvingen voorafgaand en tijdens het onderzoek veel signalen dat de administratieve belasting van met name schoolleiders eveneens hoog is, terwijl er ook sprake is van een tekort aan schoolleiders.

2.3.4 Beschrijvende karakter van het onderzoek

Omdat we geen norm hebben voor wat een acceptabele administratieve last is, stellen we in dit onderzoek alleen feitelijk vast hoe groot de administratieve lasten voor leraren in het primair onderwijs op dit moment zijn. Dit onderzoek is daarom beschrijvend van aard. Dit betekent dat we in dit onderzoek niet oordelen over of de huidige administratieve lasten voor leraren acceptabel zijn. Omdat het onderzoek niet oordelend is doen we ook geen aanbevelingen. Wel vinden we het belangrijk om handelingsperspectief te bieden voor alle betrokkenen in het onderwijs. We beschrijven daarom in het laatste hoofdstuk wat de minister, scholen en schoolbestuurders desgewenst zouden kunnen doen om de administratieve lasten voor leraren te verlichten.

Waar mogelijk proberen we de antwoorden die we vonden te verklaren. Wanneer we voldoende kwantitatieve data hebben, maken we voor deze verklaringen gebruik van statistische regressiemodellen. Op andere plekken duiden we informatie op basis van kwalitatieve informatie afkomstig uit gesprekken met onderwijsprofessionals. Wanneer de onderzoeksresultaten afweken van de verwachtingen die wij vooraf aan het onderzoek hadden, geven we dit expliciet aan.

2.4 Hoe hebben we het onderzocht?

2.4.1 Enquête onder leraren

Om zicht te krijgen op wat de administratieve taken van leraren zijn en hoe zij deze taken ervaren, hebben we een enquête uitgezet onder leraren in het primair onderwijs. Deze enquête is ingevuld door 1.073 basisschoolleraars. De steekproef is representatief voor alle leraren in het regulier primair onderwijs.

In de enquête vroegen we leraren onder andere welke taken zij als administratief beschouwen, hoeveel tijd ze aan deze taken kwijt denken te zijn, en hoe ze de zwaarte van hun administratieve taken ervaren.

2.4.2 Tijdmetingen op scholen

Om inzicht te krijgen in hoeveel tijd leraren echt aan administratie besteden hebben we tijdmetingen uitgevoerd op 43 willekeurig gekozen basisscholen. In totaal hebben 256 leraren op deze scholen voor ons een week lang bijgehouden hoeveel tijd zij besteden aan hun grootste administratieve taken. We hebben deze metingen in verschillende periodes in het jaar uitgevoerd om te voorkomen dat we alleen metingen uitvoerden in bijzonder rustige of juist drukke weken.

2.4.3 Verdiepende interviews

Om in beeld te krijgen wie leraren vraagt om administratie te doen, wat het doel van de administratie is en hoe de administratie gebruikt wordt, hebben we kwalitatief verdiepend onderzoek gedaan bij 5 scholen. We hebben op deze scholen de belangrijkste administratieve taken doorgesproken met leraren, intern begeleiders, schoolleiders, leden van schoolbesturen en medewerkers van samenwerkingsverbanden. We deden dit in de vorm van een semigestructureerd interview.

Ter aanvulling hebben we over deze taken gesproken met medewerkers van de Inspectie van het Onderwijs [hierna: de Inspectie] en van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap [hierna: het ministerie van OCW of kortweg, het ministerie].

Verder hebben we in september 2024 twee bijeenkomsten georganiseerd met een aantal leraren, intern begeleiders, schoolleiders, bestuurders en de Inspectie om de uitkomsten van de diepte-interviews te duiden.

Een uitgebreidere beschrijving van de onderzoeksopzet is te vinden in de [methodologische bijlage](#).

3.

Hoe kijken leraren tegen administratie aan?

3.1 Welke taken beschouwen leraren als administratie?

Het doel van dit onderzoek is om een feitelijke basis te bieden voor besluitvorming over administratieve lasten voor leraren in het primair onderwijs. Daarvoor moeten we eerst weten wat leraren verstaan onder administratie. We hebben dat in dit onderzoek vastgesteld door de 1.073 leraren die deelnamen aan onze enquête een lijst met taken voor te leggen die door leraren worden uitgevoerd. Voor elk van deze taken hebben wij hen gevraagd of zij deze taak als administratie beschouwen.

Om deze reden maken we in dit onderzoek geen gebruik van een top-down definitie van het begrip “administratie”. Dergelijke definities zijn ongeschikt voor onderzoek dat aan wil sluiten bij de ervaring van een groep mensen, in dit geval leraren. Het risico bestaat dan immers dat er op basis van die definitie taken worden uitgesloten die leraren wel als administratie beschouwen, zodat zij zich niet in de conclusies van het onderzoek zullen herkennen. Binnen dit onderzoek hebben we “administratie” daarom geoperationaliseerd op basis van wat de 1.073 leraren die deelnamen aan onze enquête als administratieve taken aanmerken.

Uit onze enquête blijkt dat leraren het in hoge mate eens zijn over wat hun administratieve taken zijn. Over slechts 2 taken op de lijst waren de meningen erg verdeeld: het nakijken van schoolwerk en het onderhouden van contact met ouders. Voor beide taken geldt dat een kleine meerderheid van de leraren dit geen administratieve taken vindt. We hebben ze daarom niet meegenomen in de rest van het onderzoek. Datzelfde geldt voor taken waarvan een grote meerderheid van

leraren vindt dat het geen administratieve taken zijn, zoals het overleggen met collega's of het begeleiden van stagiairs.

Uit de taken die leraren wel beschouwen als administratief, hebben we voor de rest van het onderzoek een selectie gemaakt. Deze selectie omvat taken waaraan leraren naar eigen zeggen minimaal 15 minuten per week besteden of die zij beoordelen als een 'zware taak'. De reden hiervoor was dat we het onderzoek behapbaar wilden houden voor de deelnemende leraren, zonder grote taken uit te sluiten. De op deze manier geselecteerde administratieve taken blijken direct verbonden met de lesgevende taken van leraren. Ze kunnen worden onderverdeeld in een aantal categorieën.

Administratie om de vorderingen van leerlingen in beeld te brengen



Het leerlingdossier: Digitaal dossier met alle belangrijke informatie over de leerling. Hiertoe behoort onder andere het leerlingvolgsysteem, waarin de uitkomsten van alle methode-gebonden toetsen staan. Maar ook bijvoorbeeld notities van de leraar over de leerling of incident-registraties. Veel van de onderstaande administratie wordt ook opgenomen in het dossier.



Schoolrapporten: Leerlingen krijgen op de meeste scholen zo'n 2 keer per jaar een fysiek rapport mee met hun leerresultaten. Hoe uitgebreid of gedetailleerd dit rapport is verschilt per school en soms zelfs per leraar.

Administratie om het onderwijs voor de klas te plannen



Groepsplan: Plan voor het onderwijs van de komende periode.

Leerlingen in de klas worden per leerdomein (rekenen, schrijven, etc.) onderverdeeld in niveaus. Voor elk van de niveaus wordt beschreven wat de doelen zijn en wat de leraar gaat doen om die doelen te behalen. Aan het einde van de periode wordt het groepsplan vaak geëvalueerd.



Overdracht deeltijdpartner: Leraren die in deeltijd werken stemmen het onderwijs af met de andere leraar van de groep, en stellen elkaar op de hoogte als er belangrijke dingen zijn gebeurd. Leraren hebben veel vrijheid in hoe en hoe uitgebreid ze deze overdracht doen.

Administratie voor de (extra) ondersteuning van leerlingen



Handelingsplannen: Een schoolintern plan voor een individuele leerling.

In het plan wordt vaak beschreven wat de ondersteuningsbehoefte is, welke ondersteuning de school in gaat zetten, en wat de verwachte uitkomst daarvan is. Een handelingsplan kan de voorloper van een ontwikkelingsperspectief zijn.





Ontwikkelingspectief [hierna: OPP]: Een officieel document voor leerlingen die extra ondersteuning (gaan) krijgen of die naar het speciaal onderwijs gaan. Het OPP vermeldt in ieder geval de verwachte uitstroombestemming van de leerling, belemmerende en bevorderende factoren daarbij, een beschrijving van de te bieden ondersteuning en eventuele afwijkingen van het normale schoolprogramma. Een OPP is verplicht (a) wanneer leerlingen ondersteuning krijgen die betaald wordt met geld van het samenwerkingsverband of (b) wanneer er overplaatsing naar het speciaal onderwijs wordt aangevraagd middels een zogeheten “toelaatbaarheidsverklaring”. Een OPP moet worden ondertekend door de ouders van de leerling.



Contacten met externe hulpverleners en ondersteuners: Uitwisselen van informatie om extra ondersteuning te regelen, te coördineren en te evalueren. Een voorbeeld zijn diagnose-vragenlijsten die leraren voor externe hulpverleners invullen.

Algemene administratie



Gespreksverslagen: Vaak van gesprekken die leraren hebben gevoerd met ouders, maar bijvoorbeeld ook met leerlingen of externen.



Vorbereiding voor gesprekken met de intern begeleider: Leraren voeren regelmatig gesprekken met de intern begeleider over hoe het gaat met hun klas en met individuele leerlingen. De voorbereiding die hiervoor gevraagd wordt verschilt per school.

Niet alle scholen werken met al deze taken. Schoolteams hebben veel vrijheid om de administratie op school in te richten op een manier die zij zelf goed vinden. Zo werkt een deel van de scholen bijvoorbeeld zowel met handelingsplannen als groepsplannen, zijn er scholen die deze documenten samenvoegen, en scholen die helemaal niet met deze documenten werken maar hun eigen systematiek gebruiken. Dit maakt het moeilijk om in zijn algemeenheid te spreken over ‘de administratieve lasten’ op scholen. Deze kunnen immers van school tot school verschillen. Op basis van onze enquête, onze schoolbezoeken en de gesprekken die wij hebben gevoerd denken we niettemin dat de in het overzicht vermelde administratieve taken voor een groot deel van de Nederlandse basisschoolleraars herkenbaar zullen zijn.

3.2 Hoe ervaren leraren hun administratieve taken?

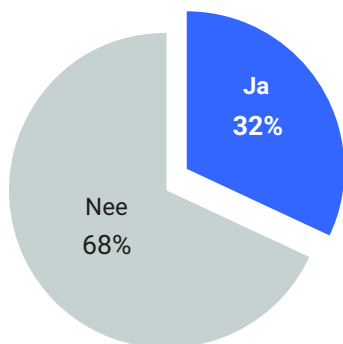
De klachten over (te) hoge administratieve lasten blijken breed te worden gedeeld door leraren in het primair onderwijs. Zij zien administratieve lasten als een van de belangrijkste oorzaken van de hoge werkdruk en het verlies aan werkplezier dat zij

ervaren. In onze enquête beoordeelden 2 op de 3 respondenten hun administratie als (zeer) zwaar.

Figuur 3 Administratie als reden om een baanwissel te overwegen (bron: enquête Algemene Rekenkamer)

Veel leraren overwegen een andere baan vanwege administratieve lasten

Overweegt u van baan te wisselen of het onderwijs te verlaten?



Is de administratie een reden voor de overwogen baanwissel?



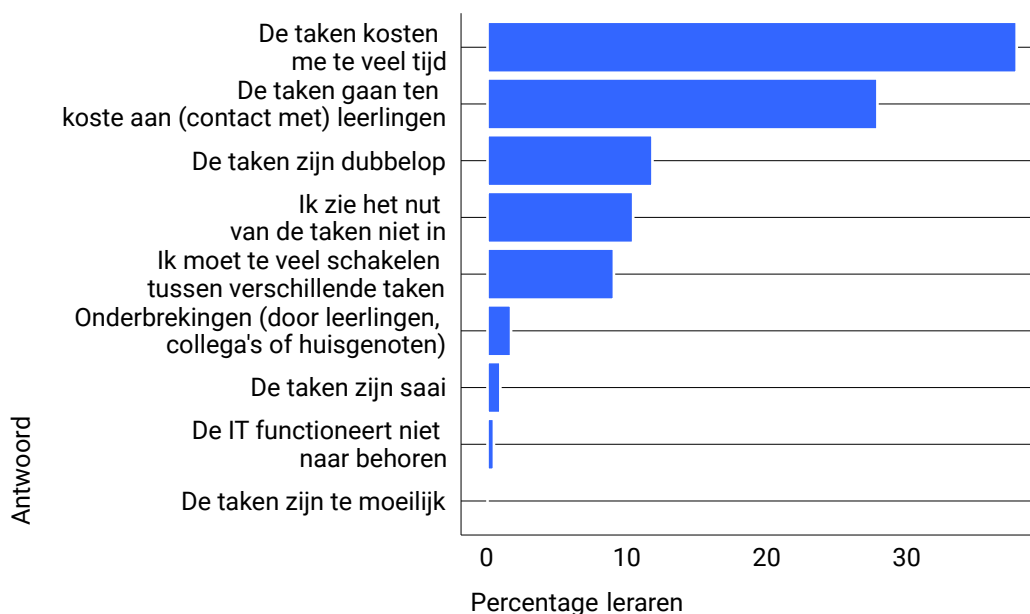
Zorgelijk is dat de zwaarte van de administratieve taken in hoge mate blijkt mee te spelen in de afweging van leraren om al dan niet in hun huidige baan te blijven werken. Een derde van de leraren denkt erover om een andere baan te zoeken of het onderwijs geheel te verlaten. Administratieve lasten zijn hiervoor voor de overgrote meerderheid een reden, of zelfs de belangrijkste reden (zie figuur 3).

Niet alle leraren die erover denken om van baan te veranderen zullen de daad bij het woord voegen. Maar de uitstroom van leraren uit het basisonderwijs is substantieel, en met het bestaande lerarentekort is dit een serieus te nemen risico.

Wanneer wij leraren vragen naar de reden waarom zij de administratie zwaar vinden (figuur 4), springen 2 redenen eruit: zij vinden dat de taken hen teveel tijd kosten en ten koste gaan van (het contact met) leerlingen.

Figuur 4 Redenen waarom administratieve taken als zwaar worden ervaren
(bron: enquête Algemene Rekenkamer)

De belangrijkste reden dat administratieve taken als (zeer) zwaar worden ervaren, is dat ze te veel tijd kosten



Het is niet zo dat leraren de tijd die ze aan administratie besteden overschatten omdat ze het vervelend werk vinden. We hebben leraren die deelnamen aan de enquête namelijk ook gevraagd om te schatten hoeveel tijd ze aan administratie besteden. De gemiddelde geschatte tijd komt redelijk overeen met wat we vervolgens in de praktijk hebben gemeten. Er was zelfs sprake van een lichte onderschatting.

Een voltijdsdienstverband in het primair onderwijs bedraagt 40 uur per week. Hiervan staat een leraar meer dan de helft van de tijd voor de klas. De precieze hoeveelheid uren voor de klas is afhankelijk van de school waarop een leraar werkt, maar gemiddeld gaat het om zo'n 25 uur per week (CAOP, 2023). Leraren die wij spraken vertelden ons dat zij vanwege de aandacht die het lesgeven vraagt, zelden tijd hebben om andere taken tijdens lestijd te doen. De taken buiten het lesgeven zijn gevarieerd: ze moeten onder andere hun lessen voorbereiden, werk van leerlingen nakijken, overleggen met collega's, ouders spreken, en ook hun administratie doen. Dit betekent dat leraren met een voltijdsdienstverband ongeveer 15 uur per week (oftewel 3 uur per dag) over hebben voor deze taken.

Wanneer administratieve taken (te) veel tijd kosten gaat dit ten koste van de andere taken die ze uit moeten voeren, of ze doen een deel van hun werk buiten hun werkuren om, met toenemende werkdruk als gevolg. Om deze reden is het belangrijk een beeld te hebben van de hoeveelheid tijd die leraren in de praktijk aan administratieve taken besteden. Deze vraag staat centraal in het volgende hoofdstuk.

4.

Hoeveel tijd kost administratie?

4.1 Hoeveel tijd besteden leraren wekelijks aan administratie?

Om erachter te komen hoeveel tijd leraren in de praktijk besteden aan administratie, hebben we op 43 willekeurig gekozen scholen (zie figuur 3) tijdmetingen uitgevoerd bij 256 leraren. Om deelname voor de leraren laagdrempelig te houden, hebben we de tijdmetingen beperkt tot de 9 administratieve taken die we hierboven beschreven hebben. Dit zijn dus niet alle administratieve taken die leraren hebben, maar de gekozen taken vertegenwoordigen wel het overgrote deel van de tijd die leraren aan administratie besteden.

Figuur 5 Locaties van de deelnemende scholen. Elke punt representeert een school binnen de (blauwgekleurde) gemeente.

Spreiding van scholen die meededen aan het onderzoek

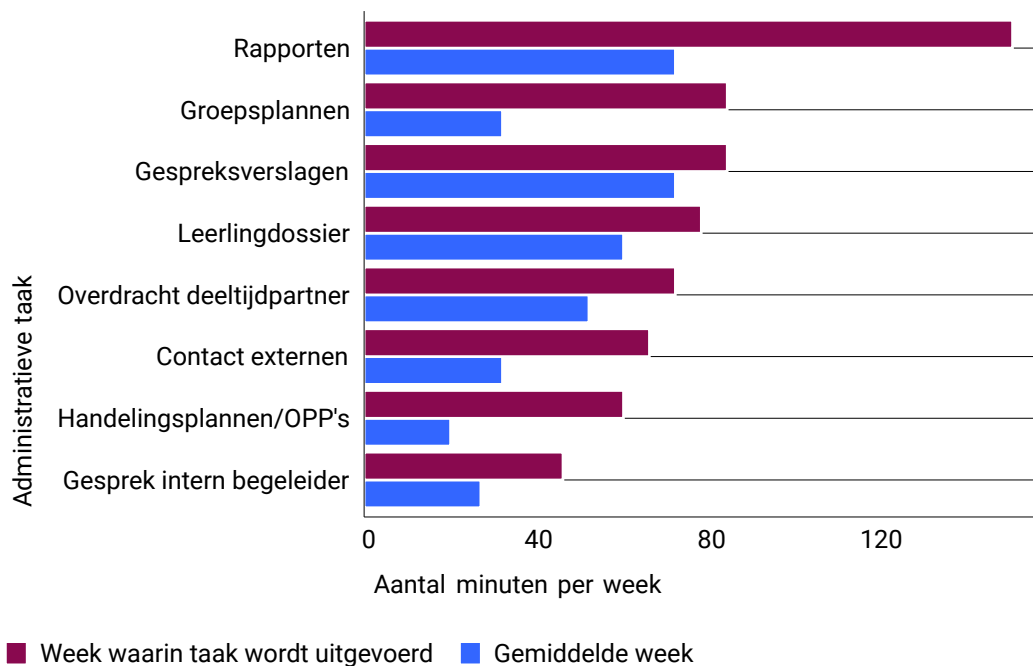


De gemiddelde tijd die leraren in een week aan administratie besteden is 6 tot 8 uur. Dit aantal is gebaseerd op een voltijds-werkweek: de tijdsbesteding van leraren met een deeltijdcontract hebben we omgerekend naar de volledige 40 uur om de data onderling vergelijkbaar te maken. Dat de gemiddelde tijdsbesteding varieert, komt doordat er in het onderwijs sprake is van piekmomenten; weken waarin de werklast voor leraren een stuk hoger ligt dan normaal. Het gemiddelde van 6 uur geldt voor reguliere weken. Met name de periode waarin leerlingen hun rapport krijgen zijn drukker. In die periodes geldt het gemiddelde van 8 uur per week.

Figuur 6 illustreert deze piekmomenten. We zien hier voor elk van de 9 grootste administratieve taken het gemiddelde aantal minuten dat leraren hieraan wekelijks besteden, gemeten over het hele schooljaar. Ook toont de figuur wat de tijdsbesteding was in specifieke weken waarin leraren daadwerkelijk aan deze taken werkten. Deze cijfers wijken van elkaar af omdat leraren sommige taken periodiek uitvoeren en dus niet elke week. Dit geldt met name voor het maken van rapporten en groepsplannen. In de weken waarin leraren aan deze taken werken, zijn dit 2 van de 3 grootste administratieve taken.

Figuur 6 Gemiddelde tijdsbesteding per taak (bron: tijdmeting Algemene Rekenkamer)

Meerdere administratieve taken van leraren kennen piekmomenten



Aan het opstellen van schoolrapporten werken leraren vooral in de maanden januari, februari, juni en juli. Als leraren in andere maanden überhaupt aan de rapporten werken is de tijdsbesteding op die momenten veel lager: vermoedelijk doen ze dan vooral enig voorbereidend werk. Ook de groepsplannen worden op veel scholen in dezelfde periode gemaakt. Dit komt doordat zowel voor de rapporten als voor de groepsplannen de resultaten van de grote toetsmomenten een belangrijke bron van informatie zijn.

Andere administratieve taken, zoals het bijhouden van de leerlingdossiers, de overdracht aan de deeltijdpartner en het maken van gespreksverslagen, worden veel regelmatig door het jaar heen gedaan.

4.2 Wat verklaart de verschillen tussen leraren?

4.2.1 Individuele verschillen tussen leraren

De gemiddelde tijdsbesteding die we in de vorige paragraaf hebben besproken zegt niet alles. Er bestaan namelijk grote verschillen tussen hoeveel tijd individuele leraren in een week aan administratie besteden. Voor een deel komt dat doordat leraren nu eenmaal van elkaar verschillen in hoe zij het werk aanpakken. De ene leraar weet handiger om te gaan met computers en is daardoor sneller klaar dan zijn of haar collega's. Een andere leraar heeft juist meer tijd nodig doordat hij of zij de

administratie uitvoeriger doet. Een leraar die graag voor elke leerling persoonlijke verhaaltjes opschrijft in het rapport zal bijvoorbeeld een stuk meer tijd kwijt zijn aan het schrijven van de rapporten dan leraren die het alleen bij de toetsresultaten houden. Ook kunnen er per leraar verschillende afspraken gemaakt worden over welke taken hij of zij oppakt, en wat bijvoorbeeld gedaan wordt door de intern begeleider.

Maar persoonlijke verschillen zijn niet de enige reden waarom sommige leraren (veel) meer tijd besteden aan administratie dan anderen. In onze tijdmetingen vonden we dat ook de omvang van het contract van de leraar en de samenstelling van de klas van invloed zijn.

4.2.2 Deeltijd of voltijd

Leraren die in deeltijd werken besteden een groter deel van hun werktijd aan administratie dan voltijders. Zo besteedt een leraar die voltijd voor de klas staat gemiddeld 11% van zijn of haar werktijd aan administratie. Voor een leraar die 0,5 fte werkt is dit substantieel hoger, namelijk 16%. Het is dus niet zo dat het administratieve werk dat in de ene klas wordt gedaan door een voltijdsleraar, in de andere klas gelijk verdeeld kan worden onder de deeltijdsleraren.

Dit verschil hangt deels samen met het feit dat voltijders 'solo' lesgeven: ze hoeven geen tijd te besteden aan de overdracht van de klas aan hun deeltijdpartner. Maar dit verklaart niet het hele effect. In onze gesprekken op scholen vertelden meerdere leraren dat sommige administratieve taken ook meer tijd kosten omdat ze deze met een collega afstemmen. Er komt dus extra administratief werk bij, én het reguliere administratieve werk neemt meer tijd in beslag.



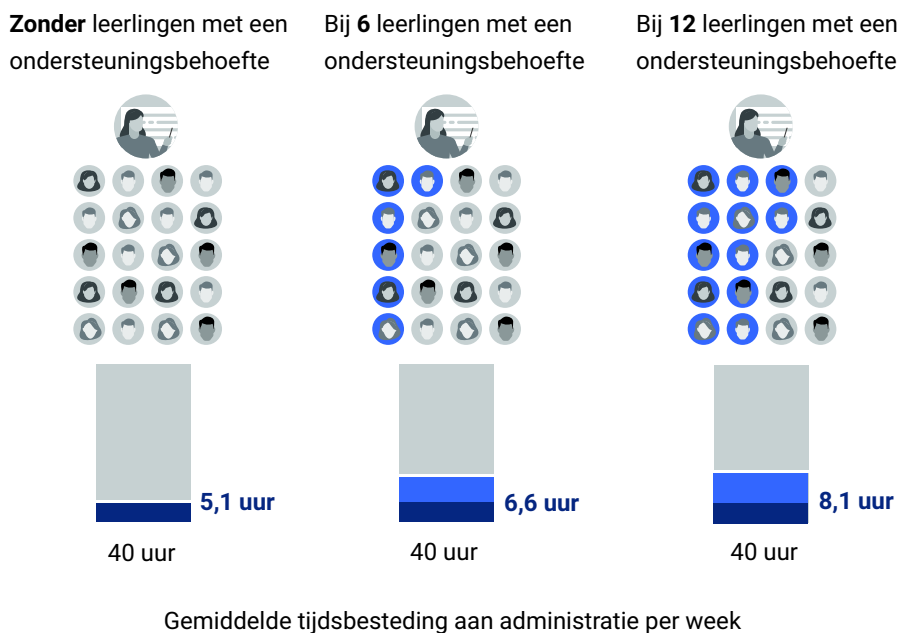
"Als je allebei de helft van de dagen werkt, dat is wel even een struggle. Moet je veel afstemmen, want je hebt andere ideeën over het onderwijs. [...] Er is veel meer overleg nodig. Een groepsplan bijvoorbeeld, als je dat met 2 personen maakt, dan wordt er tegen gelezen, aangevuld. Volgens mij zit daar nog zo een halve dag extra werk in." - *Leraar*

4.2.3 Leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte

De andere factor die uitmaakt voor de tijd die leraren aan administratie besteden is hoeveel leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte zij in de klas hebben. Voor elke extra leerling met zo'n behoefte besteedt een leraar gemiddeld ongeveer 15 minuten per week extra aan administratie. Aangezien deze leerlingen niet gelijk verdeeld zijn over regio's en scholen kan dit tot grote verschillen leiden tussen leraren (zie figuur 7). Een leraar die bijvoorbeeld 8 leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte in zijn of haar klas heeft, besteedt dan immers gemiddeld 2 uur in de week meer aan administratie dan een collega die helemaal geen leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte in de klas heeft. En dit gaat niet om een kleine groep. 13% van de leraren heeft meer dan 8 leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte in de klas.

Figuur 7 Gemiddelde tijdbesteding voor verschillende klassamenstellingen (bron: tijdmeting Algemene Rekenkamer)

Hoe meer leerlingen met een ondersteuningsbehoefte, hoe meer tijd administratie kost



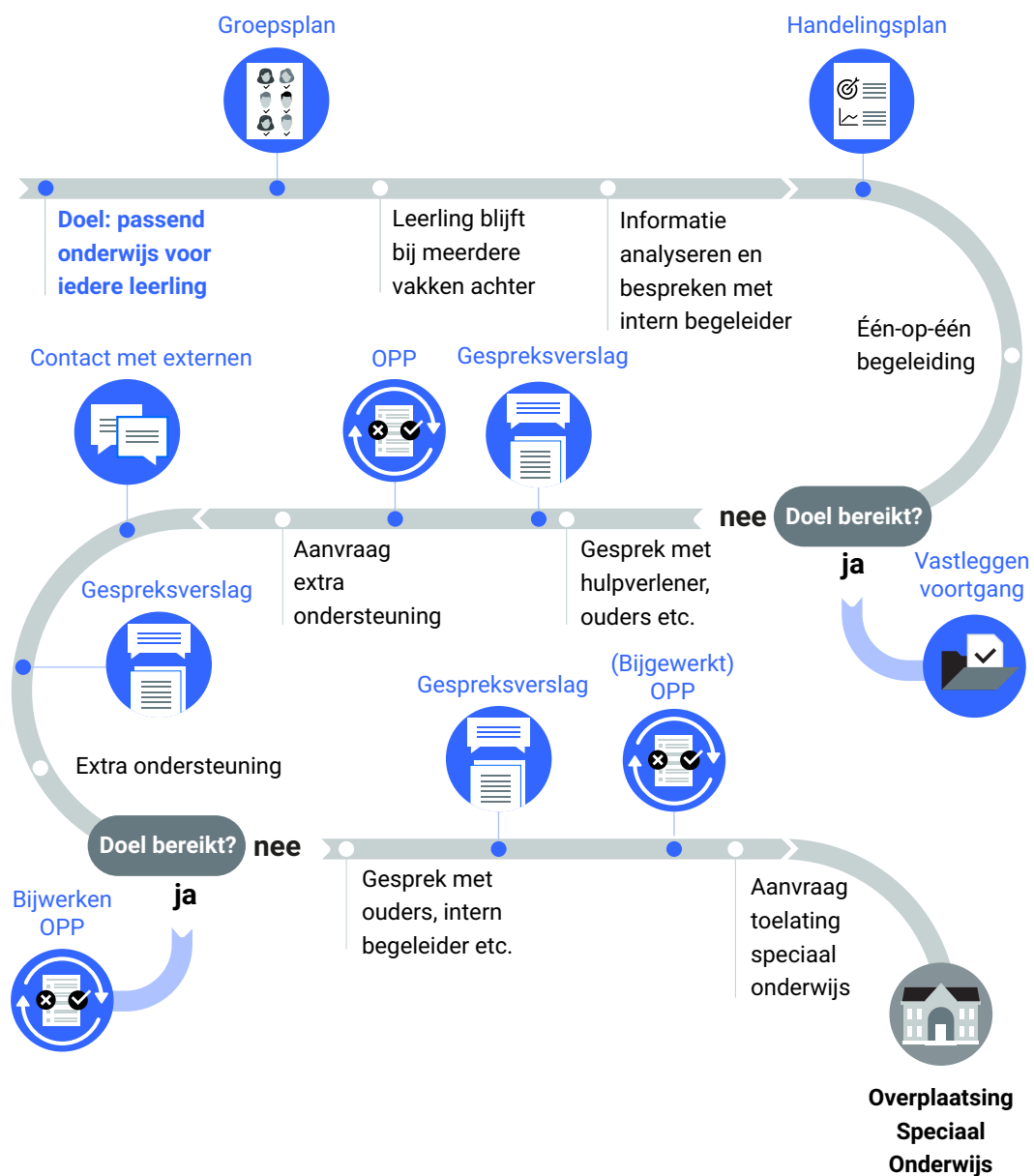
Deze grote verschillen komen doordat veel administratie die leraren doen samenhangen met de extra ondersteuning die de school aan leerlingen biedt in het kader van passend onderwijs. Leraren maken vaak eerst een plan voor de ondersteuning, en vervolgens moet deze ondersteuning worden georganiseerd, gecoördineerd en geëvalueerd. Bij al die stappen komt administratie kijken (zie figuur 8).

Zo schrijven leraren op veel scholen (vaak met hulp van hun intern begeleider) handelingsplannen voor deze leerlingen wanneer de ondersteuning binnen de school opgepakt wordt. Of zij maken OPP's wanneer zij geld of extra hulp voor de ondersteuning van de leerling moeten aanvragen bij hun samenwerkingsverband. Ook onderhouden leraren regelmatig contact met hun intern begeleider en eventuele externe professionals die deze ondersteuning bieden. Een voorbeeld dat wij meerdere malen hoorden in onze gesprekken op scholen was dat leraren regelmatig vragenlijsten invullen van externen om te helpen bij de diagnosestelling van één van hun leerlingen.

Figuur 8 Voorbeeld van een mogelijk ondersteuningstraject

Er komt veel administratie kijken bij extra ondersteuning aan leerlingen

Illustratie van een mogelijk traject voor een kind met ernstige concentratieproblemen



Wet passend onderwijs: bijkomende administratieve lasten onderschat

In 2014 werd de Wet passend onderwijs ingevoerd. Deze wet veranderde de organisatie van de extra ondersteuning aan leerlingen op school. Eén van de belangrijkste doelen van deze nieuwe wet was dat er meer ondersteuning geboden zou worden op reguliere scholen. Er hoefden dan minder kinderen naar het speciaal onderwijs, zo was het idee.

Bij de behandeling van het wetsvoorstel verwachtte de minister dat het passend onderwijs tot "minder bureaucratie" voor scholen zou leiden (Tweede Kamer, 2011). Uit de evaluatie van de wet bleek dat deze verwachting niet was uitgekomen (Ledoux en Waslander, 2020). Scholen vonden dat met de invoering van passend onderwijs de bureaucratie eerder was toegenomen dan afgenomen. Zij ervaren de bijkomende administratieve lasten van de wet als hoog.

Ons onderzoek verklaart voor een deel hoe dit komt. Veel administratie voor leraren hangt samen met de (extra) ondersteuning aan leerlingen. Weliswaar schrijft de wet weinig verplichte administratie voor, maar om de ondersteuning te kunnen bieden of extern te organiseren ontkomen scholen er bijna niet aan om zelf veel administratie in te richten, waarbij de handelingsplannen een veelvoorkomend voorbeeld zijn. Deze administratie is weliswaar niet verplicht, maar het is wel begrijpelijk waarom scholen erop teruggrijpen.

Een belangrijke reden waarom de administratie die bij passend onderwijs komt kijken destijds onderschat is, is dat er destijds alleen rekening is gehouden met de verplichte administratie: de OPP's, het schoolprofiel, en het ondersteuningsplan van het samenwerkingsverband. Wat samenwerkingsverbanden, schoolbesturen en scholen zelfstandig aan administratie zouden inrichten om aan de nieuwe wet te voldoen (gedragseffecten), daar is niet op geanticipeerd.

Daar komt volgens meerdere van onze gesprekspartners bij dat de wet scholen ertoe beweegt om extra ondersteuning op het niveau van de individuele leerling te organiseren en te verantwoorden. Er zijn samenwerkingsverbanden die groepsarrangementen aanbieden voor wanneer scholen veel leerlingen met een soortgelijke ondersteuningsbehoefte hebben. De wet eist echter dat wanneer de school geld van het samenwerkingsverband inzet, dit met behulp van een OPP voor iedere individuele leerling verantwoord moet zijn. Dit levert administratie op voor leraren.





“Maar voor een groepsaanbod, dus als we clusterarrangement organiseren [...], dan is de school verplicht om voor al deze kinderen een individueel OPP op te stellen. Terwijl eigenlijk hun hulpvraag ligt bij: hoe organiseer ik dit in deze groep? Als je het dan over administratieve last hebt mag deze er van mij uit. Dat scheelt veel werk. [...] Als we het daarover hebben met de Inspectie dan zeggen ze: dan moet je maar knippen en plakken. Maar daar maak je toch geen OPP voor?”- *samenwerkingsverband*

4.2.4 Verschillen tussen scholen?

Scholen hebben veel autonomie bij het inrichten van hun administratie (zie § 5.2). Wij zagen dit ook terug in de formats voor administratieve documenten die we bij scholen hebben opgevraagd. Er waren verschillen in het aantal documenten waar scholen gebruik van maken, en ook de lengte en het niveau van detail van de documenten verschilden van school tot school. Het ligt daarom in de lijn der verwachting dat het voor de hoeveelheid tijd die een leraar aan administratie besteedt uitmaakt op welke school hij of zij werkt.

Op basis van onze data uit de tijdmeting konden we deze verschillen echter niet met statistische significantie aantonen. De voornaamste reden hiervoor is dat leraren ook binnen dezelfde school sterk van elkaar verschillen in hoeveel tijd ze aan administratie besteden. Hoe groter de verschillen tussen leraren zijn, hoe groter het verschil tussen scholen moet zijn om dit verschil statistisch aan te kunnen tonen. Met andere woorden, we weten niet met zekerheid hoeveel het voor de administratieve lasten uitmaakt op welke school een leraar werkt.

4.3 Lukt het leraren administratie binnen werktijd te doen?

We zagen aan het einde van het vorige hoofdstuk dat leraren met een voltijds-contract ongeveer 15 uur per week hebben voor taken buiten de reguliere lesuren. Daarin moeten zij ook hun lessen voorbereiden, nakijken, ouders spreken, overleggen met collega's, enzovoort. Met een gemiddelde tijdsbesteding van 6 tot 8 uur per

week aan administratieve taken, blijft gemiddeld de helft van de 15 uur over voor al deze andere taken. Hierdoor is het waarschijnlijk dat een groot deel van de basisschoollerares er niet in slaagt om al het werk binnen hun werkuren te doen.

Hoewel we niet systematisch hebben kunnen meten wanneer leraren buiten hun contracturen aan administratie werken, zagen wij wel aanwijzingen dat dit regelmatig gebeurt. In 11% van de keren dat leraren een tijdmeting instuurden, gaven zij als extra opmerking mee dat zij het werk buiten werktijd hadden gedaan. Vermoedelijk is dit een onderschatting, omdat we hier in het registratieformulier niet expliciet naar hadden gevraagd. Er zijn dus waarschijnlijk meer leraren in de steekproef geweest die administratieve taken buiten werktijd hadden uitgevoerd, zonder dat ze dit aan ons hebben gemeld.



"Vandaag was mijn vrije dag. Dit heb ik dus thuis gedaan. Dit is geen uitzondering. Het is een uitzondering als ik een week niks thuis heb moeten doen."- *Leraar*

Opvallend is tot slot dat Nederlandse leraren meer tijd lijken te besteden aan administratie dan leraren in andere landen waarover cijfers beschikbaar zijn. Zo besteden leraren in het Verenigd Koninkrijk 4,2 uur per week aan administratie; in België 4,3 uur; en in Australië 4,4 uur (Department for Education, 2019; Minnen e.a., 2018; ACER, 2016). Ook in de laatste Teacher and Learning International Survey, een grote internationale enquête, schatten Nederlandse leraren hun tijdsbesteding hoger in dan collega's in vergelijkbare landen (CAOP, 2020). De precieze tijdsbestedingcijfers zijn hier bedoeld als indicatie: vanwege de verschillende gebruikte definities en onderzoeksoptellingen kunnen de onderzoeken niet 1 op 1 vergeleken worden. Maar de combinatie van deze onderzoeken maakt het aannemelijk dat Nederlandse leraren inderdaad relatief veel tijd aan administratie kwijt zijn. Alhoewel onderwijs-systemen per land verschillen, zijn er mogelijk lessen te leren uit de aanpak van administratie in andere landen.

5.

Wat levert het administratief werk op en waar komt het vandaan?

5.1 Wat levert het administratief werk op?

Het begrip “administratie” heeft in het alledaags taalgebruik een negatieve connotatie. Het heeft een sterke bijklank van “zinloos papierwerk”. Als je mensen (van welke beroepsgroep dan ook) zonder verdere toelichting vraagt of ze de administratie die ze doen nuttig vinden, zullen ze om deze reden waarschijnlijk zeggen van niet.

Dit geldt ook voor het onderwijs. Wanneer we leraren vroegen naar hun mening over “de administratie” in het algemeen, kregen we vaak te horen dat het grotendeels zinloos was, en dat ze het alleen deden omdat “het moet van de Inspectie”. Wanneer we leraren daarentegen vroegen naar wat ze van specifieke administratieve taken vonden, dan waren de antwoorden over het algemeen genuanceerder.

De leraren die onze enquête invulden, zagen over het algemeen het nut in van hun administratieve taken. 81% van de leraren zei grotendeels of volledig zicht te hebben op waarom ze hun administratieve taken uitvoeren. 66% zei grotendeels of volledig zicht te hebben op wat er met de administratie gedaan wordt. Op de vraag wat de administratieve taken zwaar maakte antwoordde slechts 10% van de leraren dat zij het nut van de taken niet inzagen. De ervaring van nut en noodzaak van administratieve taken hangen dus niet direct samen met of leraren een taak als belastend ervaren.

In de diepte-interviews die we voerden, en de twee bijeenkomsten die we hebben georganiseerd, zijn we dieper ingegaan op wat de grootste administratieve taken

opleveren voor het onderwijs. Ook uit deze gesprekken bleek dat leraren (en andere onderwijsprofessionals) over het algemeen inzien welk nut administratieve taken hebben. Het algehele beeld was dat (a) leraren weten wat de redenen zijn waarom ze de administratie doen en (b) ook achter de redenen staan.

Een deel van de administratie is voornamelijk voor eigen gebruik. Dit geldt bijvoorbeeld voor het bijhouden van leerlingdossiers en het maken van handelingsplannen. Het doen van deze taken is voor veel leraren een moment om stil te staan bij wat een specifieke leerling nodig heeft aan ondersteuning of extra instructie, zodat zij dit vervolgens in de klas kunnen bieden. Alhoewel niet alle leraren op een later moment nog terugkijken naar deze informatie, hoorden wij regelmatig dat het opschrijven zelf behulpzaam is bij het toespitsen van het onderwijs op de individuele leerlingen.

Bij andere taken hebben leraren de administratie niet (altijd) zelf nodig, maar zien zij wel hoe deze voor anderen nuttig kan zijn. Ze hebben er verder vertrouwen in dat die anderen de administratie ook echt gebruiken. Dit geldt bijvoorbeeld voor de schoolrapporten, die ze uitsluitend voor ouders en leerlingen maken. De gesprekken die we voerden met intern begeleiders, schoolleiders, schoolbestuurders en samenwerkingsverbanden bevestigden dat leraren over het algemeen een goed beeld hebben van hoe en door wie de administratie gebruikt wordt.

Het schrijven van schoolrapporten is de grootste administratieve taak voor leraren, maar het is ook een taak waarvan vrijwel iedereen in het onderwijs vindt dat het belangrijk is. Ook voor de OPP's, die, naast door de leraar zelf, onder andere gebruikt worden door de intern begeleider, externe hulpverleners en het samenwerkingsverband, geldt dat leraren inzien voor wie ze het doen en wat deze mensen ermee doen. Zo kan het samenwerkingsverband het OPP gebruiken om te beoordelen of een leerling baat zou hebben bij een overplaatsing naar het speciaal (basis-) onderwijs, en de externe hulpverlener om te beoordelen of hij of zij de benodigde ondersteuning kan bieden. Daarnaast vinden leraren, intern begeleiders en schoolleiders het belangrijk dat ouders op basis van het OPP al dan niet kunnen instemmen met de extra ondersteuning die hun kind zou krijgen.

Volgens leraren, en andere onderwijsprofessionals, wordt administratie vaak voor verschillende doeleinden gebruikt. Zo helpt een leerlingdossier of handelingsplan niet alleen de leraar zelf, maar dient het ook als dossiervorming (voor een volgende leraar of een volgende school). Een OPP kan helpen om een leerling beter onderwijs te bieden (zowel voor de leraar zelf als voor externen). Maar het document kan ook als verantwoording gebruikt worden als de school aan het samenwerkingsverband,

ouders of de inspectie wil laten zien wat er allemaal al gedaan is om de leerling te ondersteunen.

Bovenstaande geeft het dominante algemene beeld dat naar voren kwam in onze gesprekken. Uiteraard denken niet alle leraren hetzelfde over het belang van de administratie. Wij spraken ook leraren die zeer kritisch waren over vrijwel alle administratie, maar dit was een ruime minderheid.

Figuur 9 Voorbeeld van doelen en gebruikers van administratie (bron: interviews Algemene Rekenkamer)

Doelen en gebruikers van administratie zijn meestal duidelijk

Voorbeeld: handelingsplan



De enige door ons onderzochte taak waarvan het nut onder onderwijsprofessionals wel breder ter discussie staat zijn de groepsplannen. In deze plannen verdeelt een leraar zijn of haar klas in niveaus per leergebied, en plant aan de hand daarvan de lessen voor de komende weken of maanden. Het idee is dat dit helpt om leerlingen onderwijs in bijvoorbeeld taal of rekenen op hun eigen niveau te geven.

Leraren en andere onderwijsprofessionals zijn het er niet over eens of groepsplannen aan dat doel voldoen. Een deel van de leraren die wij spraken vond dat het maken van een groepsplan vooral een invulexercitie is van informatie die je als leraar toch al weet. Andere leraren gaven aan de groepsplannen juist heel systematisch in te zetten. Ze maken bijvoorbeeld aan de hand van de plannen een vergelijking met parallelklassen en gaan vervolgens na of ze iets moeten aanpassen aan hun lessen.

In de gesprekken zagen we dat of leraren het belang inzien van groepsplannen vaak samenhangt met de specifieke manier waarop scholen vorm geven aan dit document en hoe ze vervolgens gebruikt worden. Een onbekend aantal scholen is helemaal gestopt met het maken van groepsplannen. Zij kiezen voor het zogeheten 'groepsplanloze werken'. Hoe dit uitwerkt in de praktijk hebben we niet onderzocht.

5.2 Waar komen de administratieve taken vandaan?

5.2.1 Wettelijke verplichtingen

Er zijn vrijwel geen directe wettelijke voorschriften over de administratie die leraren moeten doen. Alleen de OPP's en het leerlingvolgsysteem worden met naam genoemd in de Wet op het primair onderwijs.

Dat betekent echter niet dat scholen ook zomaar zouden kunnen besluiten op te houden met alle andere administratie. Er zijn namelijk in de wet ook nog open, onderwijsinhoudelijke normen geformuleerd waaraan scholen moeten voldoen. Met 'open' normen bedoelen we dat scholen zelf mogen kiezen hoe ze hier uitvoering aan geven. Veel administratie op scholen wordt ten dele gedaan om aan deze open normen te voldoen. In figuur 10 is te zien welke administratie scholen inzetten om aan deze normen te voldoen. En we geven drie voorbeelden om dit te illustreren.

In de Wet op het primair onderwijs (artikel 11) is bepaald dat het schoolbestuur (in de praktijk de school) ouders moet informeren over de vorderingen van hun leerlingen. De wet schrijft niet voor hoe, hoe vaak, of in welk detail scholen dit moeten doen. Dat is aan de scholen zelf. Maar voor het overgrote deel van de basisscholen geldt dat ze dit doen in de vorm van het schoolrapport.

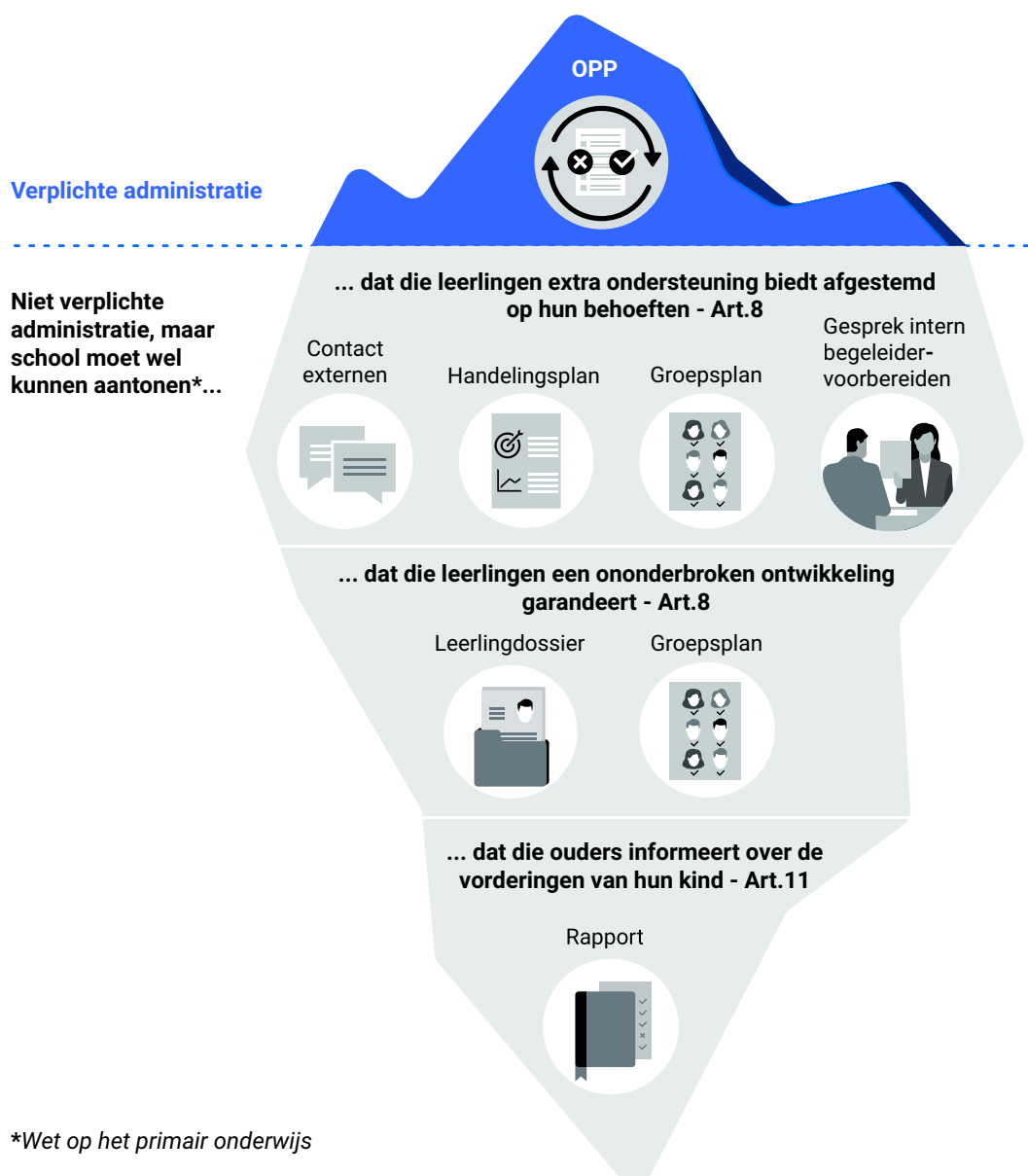
In artikel 8 van de wet is bepaald dat scholen ervoor moeten zorgen dat leerlingen een ononderbroken ontwikkelingsproces kunnen doorlopen, waarbij het onderwijs is afgestemd op de voortgang in de ontwikkeling van de leerlingen. De Inspectie controleert of scholen aan deze norm voldoen. Dit betekent dat scholen niet alleen de voortgang van leerlingen in kaart moeten brengen (met het leerlingvolgsysteem), maar ook moeten kunnen aantonen dat ze hun onderwijs daarop hebben aangepast. Scholen maken onder andere gebruik van groepsplannen en het leerlingdossier om te laten zien dat ze dit inderdaad doen.

In hetzelfde artikel staat dat het onderwijs ten aanzien van leerlingen die extra ondersteuning behoeven, gericht is op individuele begeleiding die is afgestemd op de behoeften van de leerling. Ook hiervoor geldt dat scholen dit niet alleen moeten

doen, maar ook moeten kunnen aantonen dat ze dit doen. Scholen maken hiervoor gebruik van handelingsplannen, OPP's en eventueel groepsplannen. Om de ondersteuning te kunnen leveren is er regelmatig overleg met de intern begeleider met de daarbij behorende administratieve voorbereiding. Ook wordt er veelvuldig contact onderhouden met externe ondersteuners.

Figuur 10 *Administratie in de Wet op het primair onderwijs*

Veel administratie is zelf niet wettelijk verplicht, maar komt wel voort uit wetgeving



De reden waarom de wetgever heeft gekozen voor deze 'open' normen in plaats van specifieke administratie voor te schrijven, is dat scholen zo de flexibiliteit hebben om te kiezen voor een manier van werken die hen het beste past. De Inspectie, die controleert op naleving van de normen, staat achter deze benadering.

Onze gesprekspartners bij de Inspectie benadrukten dat de wetgeving en de controle daarop scholen de mogelijkheid biedt om alleen die administratie te doen die ze nodig hebben voor onderwijsinhoudelijke doeleinden. Het is niet de bedoeling dat scholen alleen administratie doen voor het geval de Inspectie langs komt.

Scholen herkennen deze vrijheid en waarderen die. Tegelijkertijd leveren open normen ook onzekerheid op voor een deel van de scholen. Die onzekerheid bestaat eruit dat scholen van tevoren niet weten of de documentatie die ze hebben liggen als voldoende zal worden beoordeeld. Het ministerie van OCW en de Inspectie leggen in hun communicatie de nadruk op wat allemaal niet hoeft (bijvoorbeeld: OCW en Inspectie, 2017), maar dit geeft scholen weinig handvatten om te bepalen hoe ze het wel op een goede manier kunnen doen. Het gevolg is dat scholen het zekere voor het onzekere nemen, en juist meer gaan vastleggen dan nodig is.

Zo vertelden medewerkers van de Inspectie ons dat scholen ter voorbereiding van een inspectiebezoek regelmatig veel meer documenten toesturen dan de inspecteurs nodig hebben voor hun controle. Enkele schoolleiders en schoolbestuurders vertelden ons op hun beurt dat ze er – vanwege negatieve ervaringen uit het verleden – niet op durven te vertrouwen dat de Inspectie genoeg zal nemen met een minimale administratie. Van sommige schoolleiders en bestuurders hoorden we dat ze het idee hebben dat veel afhangt van het individuele karakter van de inspecteur die langs komt.



“De Inspectie gaf wel aan: [...]: ‘jullie moeten eigenlijk veel meer verantwoorden en opschrijven, want jullie doen nu eigenlijk veel meer dan je nu laat zien.’ [...]. Dan denk je wel eens: waar doe je het eigenlijk voor? [...] Soms gebeuren er een hoop dingen: moet je [als school] dan altijd alles opschrijven wat je doet?” - *Bestuurder*

5.2.2 Eigen motivatie leraren en schoolbeleid

Met de vorige paragraaf willen we niet de indruk wekken dat scholen en leraren administratie vooral, of alleen maar doen, om aan te kunnen tonen dat ze aan de wettelijke eisen voldoen. Integendeel. Leraren, intern begeleiders en schoolleiders waren regelmatig verbaasd wanneer wij hen voor de verschillende administratieve taken vroegen van wie leraren specifieke administratieve taken moesten doen. De reden daarvoor is dat het voor veel leraren vanzelfsprekend is dat ze schoolrapporten schrijven, handelingsplannen schrijven, contact onderhouden met externe hulpverleners, enzovoort. Zij vinden dat deze taken er nu eenmaal bij horen als je leraar bent en goed onderwijs wilt bieden. En dat je ze doet omdat je het beste wilt voor je leerlingen. Intrinsieke motivatie speelt dus een rol. Dit is eveneens een signaal dat leraren over het algemeen inzien welk nut hun administratieve taken hebben.

Wanneer leraren, intern begeleiders of schoolleiders wel naar iemand verwezen van wie leraren de administratie moesten doen, dan was dit eerder naar iemand binnen de school dan naar het Ministerie van OCW of de Inspectie. Zeker wanneer het ging over documenten die samenhangen met de (extra) ondersteuning aan leerlingen, noemden zij vaak de intern begeleider als opdrachtgever. Regelmatig werd daarbij gezegd dat deze dat waarschijnlijk met instemming of op verzoek van de schoolleider deed. Ook noemden gesprekspartners vaak dat er binnen het schoolteam gezamenlijk afspraken gemaakt waren over de administratie.

De intern begeleider speelt sowieso een grote rol in de administratieve taken van leraren. Hij of zij stelt niet alleen de directe vraag aan de leraar om bijvoorbeeld een handelingsplan voor een leerling te schrijven, maar is vaak ook degene die bepaalt hoe de administratie eruit moet zien. Zo maakt de intern begeleider veel formats, en ziet hij of zij erop toe dat leraren de administratie bijhouden.

5.2.3 Voor het geval dat

Een derde belangrijke reden waarom leraren administratie doen is “voor het geval dat”. Zij verwachten niet dat ze de vastgelegde informatie ooit nog nodig zullen hebben, maar vrezen dat als dat onverhoopt wel zo is, het een probleem zou kunnen zijn als de informatie mist. Het is niet zo dat bepaalde administratieve taken volledig gedaan worden om deze reden, maar vooral dat leraren meer informatie gaan registreren dan zij voor eigen gebruik nodig zouden hebben.

Een voorbeeld hiervan is de administratie voor leerlingen die lichte ondersteuning krijgen. Daarbij kan gedacht worden aan handelingsplannen, gespreksverslagen met

ouders, en andere stukken in het leerlingdossier zoals incidentobservaties. Deze informatie is primair bedoeld voor gebruik binnen de school. Leraren hoeven dus eigenlijk alleen datgene op te schrijven wat ze zelf later nodig denken te hebben. Veel leraren en scholen zijn er echter op bedacht dat een kind dat nu nog lichte ondersteuning krijgt, in de toekomst mogelijk zwaardere ondersteuning nodig zal hebben, of zelfs zal worden overgeplaatst naar het speciaal (basis-)onderwijs. Ze weten dat ze dan bij het samenwerkingsverband aan moeten kunnen tonen dat de school de ondersteuning echt niet zelfstandig aankan. Om deze reden legt een deel van de scholen zoveel mogelijk vast over leerlingen die ondersteuning krijgen, zodat ze later aan kunnen tonen dat ze alles wat ze zelf kunnen doen al geprobeerd hebben. Voor een groot deel van deze leerlingen zal de school nooit extra ondersteuning aan hoeven vragen. De administratie is puur voor het geval dat.

Een ander voorbeeld van administratie “voor het geval dat”, is dat leraren en scholen rekening houden met ouders. Een deel van de leraren heeft het idee dat wanneer er onenigheid of een conflict met de ouders ontstaat, zij aan hun schoolleider of schoolbestuur moeten kunnen aantonen dat hen niks te verwijten valt. Dit kan bijvoorbeeld tot gevolg hebben dat ze contacten met ouders tot in detail gaan vastleggen om in geval van conflict op een later moment kunnen aantonen dat hen niets te verwijten valt.



“Het is niet zozeer een verplichting, maar als er ergens iets misgaat, moeten wij ons achteraf verantwoorden. Dan zal de klachtencommissie, een Inspectie of ouders [...] altijd achteraf vragen van: wat hebben jullie de afgelopen jaren gedaan? Wat hebben jullie vastgelegd? Enzovoorts. En ja, het vervelende is, van de 10 keer doe je het 9 keer voor niks en de 10e keer ben je blij dat je het hebt vastgelegd.” - *Bestuurder*

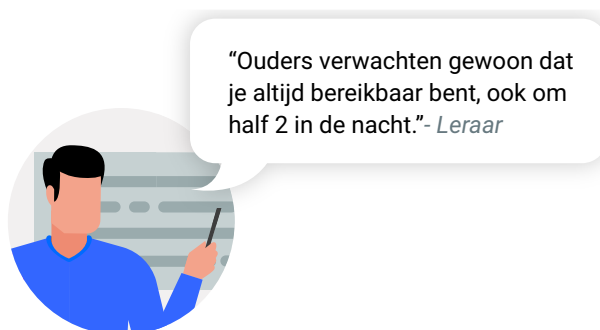
Leraren houden er ook rekening mee dat ouders het recht hebben om alle administratie in te zien die betrekking heeft op hun kind. In de praktijk maken ouders weinig gebruik van dit recht, maar we hoorden verschillende keren van leraren dat wanneer ze iets voor zichzelf opschrijven, ze er ook over nadenken hoe een ouder dat zou kunnen lezen. Zo vertelde een leraar tijdens onze bijeenkomsten dat

verslagleggen van gesprekken over leerlingen haar veel tijd kost, omdat ze het idee heeft dat ze met elk verkeerd zinnetje ouders “op de kast kan jagen”.

Dat leraren administratie doen “voor het geval dat” valt niet geheel te voorkomen, en is ook niet altijd een probleem. Belangrijk is wel dat leraren, scholen en schoolbesturen in ieder geval een afweging maken tussen de extra tijd die de extra administratie kost en de mogelijke consequenties als iemand zou vragen om de informatie, terwijl deze niet aanwezig is. Het kan zo zijn dat er informatie over 10 leerlingen wordt bijgehouden, terwijl die informatie later slechts voor 1 van die leerlingen nodig blijkt te zijn. Of dit de moeite waard is zal per geval moeten worden beoordeeld. Hierbij speelt ook een rol of leraren het vertrouwen voelen van hun schoolleider of schoolbestuur. Leraren die dit vertrouwen niet voelen zullen waarschijnlijk sneller geneigd zijn om informatie vast te leggen, zodat ze zichzelf kunnen verantwoorden als dat nodig is.

5.2.4 Digitale communicatie met ouders

Een kleine meerderheid van de leraren beschouwt communicatie met ouders niet als administratie. We hebben deze categorie daarom niet meegenomen in onze tijdmeting. Toch is het waard te vermelden dat een deel van de leraren toenemende administratieve lasten ervaart door de digitalisering binnen de school, en de consequenties daarvan voor het contact met ouders. Veel scholen maken tegenwoordig gebruik van apps om communicatie met ouders over hun kinderen en de klas te onderhouden. Zulke apps hebben voordelen, maar een deel van de leraren voelt dat ouders hierdoor veel vaker contact zoeken en verwachten dat zij altijd bereikbaar zijn. Wanneer de school geen duidelijke afspraken heeft gemaakt met ouders over het gebruik van de app kan dit een grote bron van belasting voor leraren zijn.



“Ouders verwachten gewoon dat je altijd bereikbaar bent, ook om half 2 in de nacht.”- *Leraar*

6.

Wie kan wat doen om administratieve lasten te verminderen?

In hoofdstuk 3 concludeerden we dat leraren de administratieve lasten als zodanig zwaar ervaren, dat een groot aantal van hen hierom overweegt een andere baan te zoeken. Omgekeerd betekent dit dat het verlagen van de administratieve lasten kan bijdragen aan het behoud van leraren. Dit is belangrijk om te voorkomen dat het lerarentekort verder oploopt.

Een complicerende factor bij het verlagen van de administratieve lasten is dat onderwijsprofessionals over het algemeen inzien welk nut de administratie die gedaan wordt heeft. Dit betekent dat er consequenties aan vastzitten wanneer leraren bepaalde administratie minder gaan doen: ze kunnen hun onderwijs dan bijvoorbeeld minder specifiek inrichten op de behoeften van individuele leerlingen, of ouders minder goed informeren over de ontwikkeling van hun kinderen.

Het verlagen van de administratieve lasten vraagt daarom vooral om een weging en prioritering. Wegen de baten van administratie op tegen de tijd die het leraren kost? En is uitvoering van deze taak belangrijker dan de uitvoering van andere taken die leraren in deze tijd zouden kunnen doen? Als dit niet het geval is, kunnen taken wellicht op een andere manier worden ingericht, of helemaal geschrapt worden. Deze weging en prioritering is niet alleen een verantwoordelijkheid van de minister van OCW in samenspraak met het parlement, maar ook van scholen en schoolbesturen zelf.

Van de **minister van OCW** mag worden verwacht dat hij een kosten-batenafweging maakt bij elk nieuw beleid en bij elk nieuw wetsvoorstel voor het basisonderwijs. Weinig partijen zullen ontkennen dat de doelen die de minister met zijn beleid

nastreeft belangrijk zijn. Denk aan een beter onderbouwd aanbod van ondersteuning op school of meer betrokkenheid van ouders en leerlingen. Maar wanneer dit beleid leraren extra administratief werk oplevert, moet de afweging gemaakt worden of de verwachte resultaten tegen dit extra werk opwegen. Wanneer de minister vindt dat dit zo is, ligt de vraag voor welke taken dan minder prioriteit krijgen. Oftewel: wat leraren minder kunnen gaan doen. Het parlement mag verwachten dat de minister deze kosten-baten afweging expliciet maakt in de behandeling van een wetsvoorstel. Dit helpt het parlement bij de beoordeling van de doelmatigheid van de voorgestelde maatregelen. Het parlement draagt als medewetgever gedeelde verantwoordelijkheid voor een goede afweging van de administratieve baten en lasten. Het is dus ook de verantwoordelijkheid van parlementsleden om naar extra informatie te vragen wanneer zij de kosten-batenafweging onvoldoende transparant vinden.

Hierbij is het van belang dat de minister de extra administratieve lasten voor leraren realistisch inschat. Het is niet voldoende om alleen te kijken naar de administratie die bij wet verplicht wordt gesteld. Het is bij nieuw beleid belangrijk dat hij ook de te verwachten effecten op scholen in kaart brengt. Dit kan door met scholen te bespreken hoe zij denken uitvoering aan een nieuw beleidsvoorstel te gaan geven.

Verder kan de minister, in samenwerking met de Inspectie, scholen meer duidelijkheid bieden over hoe zij kunnen voldoen aan de in de wet vastgelegde verwachtingen zonder dat de administratieve lasten te hoog worden. In het verleden hebben de minister en de Inspectie vooral benadrukt welke administratie niet wettelijk verplicht is. Hiervoor hebben ze onder andere een brochure uitgebracht (OCW en Inspectie, 2017). Een deel van de scholen heeft echter ook behoefte aan handvatten over hoe ze de administratie wel aan zouden kunnen pakken. De minister en de Inspectie zouden hierin kunnen voorzien door goede voorbeelden te verzamelen van scholen waar de eigen leraren de administratieve lasten als laag beoordelen en die positief zijn beoordeeld door de Inspectie.

Scholen kunnen daarnaast ook zelf bijdragen aan verlaging van de administratieve lasten. Wij zien dat er binnen een school grote verschillen kunnen bestaan tussen hoeveel tijd leraren aan administratie besteden. Er zou daarom binnen schoolteams meer gesproken kunnen worden over administratieve taken, de prioritering hiervan en hoe deze taken efficiënt kunnen worden gedaan. Er zijn scholen waar dit wel goed gaat. Tijdens ons onderzoek bezochten we bijvoorbeeld een school die dit faciliteert door tijd op studiedagen te reserveren voor het gezamenlijk bijwerken van administratie. Niet alleen stimuleert dit op deze school kennisuitwisseling tussen leraren, maar het zorgt er ook voor dat niet alle administratie nog na schooltijd, aan

het einde van een werkdag hoeft te worden gedaan. Dit soort initiatieven kan helpen om de belasting van leraren te verminderen.

Net zoals de minister zouden ook scholen explicieter de baten en lasten van administratie tegen elkaar af kunnen wegen. Leraren en scholen zijn intrinsiek gemotiveerd om alles voor hun leerlingen te doen. Dat is een mooie eigenschap, maar deze brengt ook het risico met zich mee dat de belasting die dit voor de leraren met zich meebrengt onvoldoende wordt meegewogen. Een beginpunt daarvoor zou kunnen zijn om als schoolteam alle taken van leraren in kaart te brengen, en te bepalen hoeveel tijd zij in een week maximaal hebben voor administratie. Door dit vervolgens per taak af te zetten tegen de tijd die leraren er daadwerkelijk aan besteden, kan de school bepalen of de verwachtingen die zij aan haar leraren stelt realistisch zijn. Zo niet, dan is het wenselijk om a) afspraken te maken over het efficiënter inrichten van de bestaande taken en eventueel b) taken te prioriteren. Wanneer blijkt dat de beschikbare en de gebruikte tijd niet overeen komen zal er immers iets moeten wijken. De tijdsbesteding per taak kan ruwweg worden bepaald in gesprek met de leraren, maar het is ook mogelijk om daadwerkelijk een periode de tijdsbesteding aan de taken te meten. De opzet van ons onderzoek, zoals beschreven in de methodologische bijlage, kan scholen daarbij helpen.

Tot slot kunnen ook **schoolbestuurders** een rol spelen in het terugdringen van de administratieve lasten. We hebben in hoofdstuk 5 besproken dat er geregeld informatie wordt vastgelegd 'voor het geval dat'. Dit valt niet geheel te voorkomen, maar door vertrouwen te bieden aan hun scholen en leraren kunnen schoolbesturen deze reflex wel helpen verminderen.

Vertrouwen bieden betekent overigens meer dan dit vertrouwen uitspreken. Het betekent ook een zekere mate van risico-acceptatie. Wanneer leraren minder informatie gaan vastleggen "voor het geval dat", betekent dit dat er gevallen zullen zijn waarin informatie mist die je als bestuur achteraf gezien toch wel had willen hebben. Ook hier is sprake van een afweging van kosten en baten: wat zijn de gevolgen wanneer informatie in zo'n geval mist, en hoeveel werkdrukvermindering levert het op voor leraren?

Verder kunnen schoolbestuurders bijdragen aan de kennisuitwisseling tussen scholen binnen hun bestuur. Uit onze gesprekken kwam het algemene beeld dat schoolbestuurders op afstand staan van wat er aan administratief werk wordt gedaan door leraren op de eigen scholen. Ze vinden dit veelal een zaak van de individuele scholen, en hebben weinig zicht op hoe de administratie gedaan wordt en

hoeveel tijd dat kost. Aan de ene kant is dit begrijpelijk. De tendens binnen het onderwijs is dat individuele scholen een grote autonomie behoren te hebben, en dat het bestuur zich terughoudend dient op te stellen. Aan de andere kant hebben juist schoolbestuurders de positie om te signaleren op welke scholen binnen hun bestuur de administratieve lasten voor leraren hoog of juist laag liggen. Zij zouden het overzicht dat zij hebben kunnen benutten om te faciliteren dat scholen van elkaar leren en dat goede voorbeelden breder worden gedeeld.

We sluiten dit rapport af met een *algemene opmerking*. Er is een sterke reflex om, wanneer er binnen een sector klachten zijn over administratieve lasten, de oplossing te zoeken in het zoeken naar regels die geschrapt kunnen worden. De praktijk leert dat er veel tijd en energie in deze schrap-exercities wordt gestopt, met vaak tegenvallende resultaten. Ook in het primair onderwijs zal zo'n poging weinig opleveren, verwachten wij. Immers, maar een zeer klein deel van de administratie die leraren doen is direct wettelijk verplicht. Het is niet onmogelijk dat er bijvoorbeeld aan het OPP nog een en ander verbeterd kan worden om de administratieve lasten die daarbij voor leraren komen kijken wat te verlagen. Maar aangezien het werk aan de OPP's slechts een klein gedeelte uitmaakt van het complete administratieve takenpakket voor leraren, zal dit op zichzelf geen grote verlaging van de administratieve lasten voor leraren betekenen.

Daar komt nog bij dat het schrappen van administratieve verplichtingen geen garantie is dat die administratie vervolgens ook echt verdwijnt. Het maken van handelingsplannen was ooit verplicht, maar is dat al jaren niet meer. Toch werkt een meerderheid van de scholen die wij bezochten er nog mee. Administratie die oorspronkelijk voortkomt uit wet en regelgeving kan ingeburgerd raken in de onderwijspraktijk, en wordt niet zomaar afgeschaft omdat de wet of regelgeving verandert. Leraren blijven het doen omdat het nu eenmaal gedaan wordt, omdat ze het nuttig vinden, of omdat de mensen die er gebruik van maken er belang bij hebben dat de administratie blijft bestaan. Veelvuldig wisselende wetten en beleid zijn daarmee zelf een risico voor toenemende administratieve lasten.

7.

Bestuurlijke reactie en nawoord

De staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Media heeft op 22 april 2025 gereageerd op ons conceptrapport. Hieronder geven we de volledige reactie weer.

7.1 Bestuurlijke reactie van de staatssecretaris van OCW

Met interesse heb ik kennisgenomen van de uitkomsten van uw onderzoek naar de administratieve lasten in het primair onderwijs (po). Graag reageer ik hierbij op de conclusies en de opties die u heeft geschetst.

Strekking van het onderzoek

In uw onderzoek wordt zowel aandacht besteed aan de perceptie van administratieve lasten bij leraren als aan een feitelijke meting van de bestede tijd aan administratieve taken door leraren. Met deze grondige aanpak levert het onderzoek feiten en verbanden op die aanvullend zijn op wat tot nu toe bekend was, waaronder de gedragseffecten van scholen en leraren op de open wettelijke normen en de bedrijfsvoering en communicatie bij schoolbesturen en op scholen.

Gedragseffecten open wettelijke normen

Het rapport constateert dat wetgeving een indirect effect heeft op administratie vanwege de open normen die in de wet staan. U stelt dat juist deze open normen gedragseffecten hebben die leiden tot veel administratie. Met het wetsvoorstel concretisering enkele deugdelijkheidseisen worden enkele open normen – te weten ononderbroken ontwikkeling en het stelsel van kwaliteitszorg – nader geconcretiseerd. Begin april is de internetconsultatie voor dit wetsvoorstel afgerond.

Het rapport geeft aan dat het ministerie samen met de Inspectie van het Onderwijs (inspectie) scholen kan helpen door meer handvatten te bieden over hoe leraren onnodige administratieve taken kunnen vermijden. Vanuit haar stimulerende taak deelt de inspectie goede voorbeelden die de inspecteurs tegenkomen in de praktijk, bijvoorbeeld rondom de Staat van het Onderwijs, en publiceert zij thematische reflectiewijzers en podcasts. In 2025 verschijnt bovendien een herziene versie van de brochure Ruimte in Regels, waarin leraren kunnen lezen welke professionele ruimte de wet biedt. Daarin wordt benoemd dat het niet de bedoeling is dat scholen alleen administreren voor de inspectie.

De inspectie wil zo stimuleren dat scholen en besturen alleen datgene doen wat bijdraagt aan wat het beste is voor hun leerlingen. Naast duidelijk maken welke ruimte er is, is het ook van belang dat de overheid duidelijker is in wat ze dan wel verwacht, zodat leraren geen onnodige, niet gevraagde administratieve handelingen moeten verrichten.

De optie om bij voorgenomen nieuw beleid en wetgeving een realistischere inschatting te maken van de administratieve lasten van dit nieuwe beleid voor leraren wordt nader onderzocht. Evenals uw voorstel om een bewustere afweging te maken tussen de opbrengsten van een maatregel en de daarbij komende administratieve lasten.

Passend onderwijs

Het rapport constateert dat de invoering van passend onderwijs in 2014 gevolgen heeft gehad voor de administratie op scholen. De in het rapport benoemde knelpunten rondom passend onderwijs zijn herkenbaar.

In de verbeteraanpak passend onderwijs uit 2020 is één van de maatregelen het terugdringen van de administratieve lasten, specifiek gericht op de ontwikkelingsperspectieven (OPP) en de procedure voor de afgifte van een toelaatbaarheidsverklaring (TLV).

Samen met belanghebbenden is een “Verbetertraject OPP en TLV” gestart, met o.a. als doel te komen tot een functioneel OPP, dat zo beknopt mogelijk is, de wettelijke vereisten bevat en overbodige administratie voorkomt. Ook zijn een handreiking en trainingen voor onderwijsprofessionals onderdeel van dit traject. Een stap die al is gezet, is het ontwikkelen van een landelijk format voor de aanvraag van een TLV, zodat er eenduidigheid is en niet meer informatie wordt vastgelegd dan nodig.

Bedrijfsvoering en communicatie bij schoolbesturen en op scholen

U stelt in het onderzoek dat er geen simpele, uniforme oplossingen voor het terugdringen van de administratieve lasten zijn. U geeft het inzicht mee dat er een betere kosten-batenafweging nodig is op alle niveaus: ministerie, schoolbesturen, scholen en schoolleiders en onderstreept dit belang. Ik ben voornemens te onderzoeken welke rol eenieder kan spelen in het verlagen van de administratieve lasten en hoe goede voorbeelden gedeeld kunnen worden.

Tot slot

Uw rapport maakt inzichtelijk dat het terugdringen van administratieve lasten complex is, maar niet onmogelijk. Dit onderzoek helpt bij het opzetten van een integrale aanpak voor het verminderen van (ervaren) administratieve lasten, overladenheid en werkdruk in het po.

7.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

In ons onderzoek hebben we niet alleen laten zien hoeveel tijd leraren besteden aan administratie, maar hebben we ook inzicht geprobeerd te geven in de dynamiek die op scholen leidt tot extra administratie. De staatssecretaris geeft in haar reactie aan deze dynamiek te herkennen en serieus te nemen. Ze gaat daarbij onder andere in op de gedragseffecten die optreden bij nieuwe wetgeving voor scholen, en op de relatie tussen passend onderwijs en administratieve lasten.

We zijn er positief over dat de staatssecretaris beaamt dat het goed zou zijn als de overheid duidelijker communiceert over wat ze van scholen verwacht op het gebied van administratie, en niet alleen benoemt wat er niet hoeft.

We zijn gematigd positief over de bereidheid van de staatssecretaris om te onderzoeken hoe de administratieve lasten van nieuwe wetgeving realistischer kunnen worden ingeschat, en te kijken of daarin een bewustere afweging kan worden gemaakt. We hadden ons echter ook een minder terughoudende reactie van de staatssecretaris kunnen voorstellen. Immers, door bij nieuwe wetgeving vooraf de kosten van de daarbij komende administratieve lasten af te wegen, hoeven achteraf minder maatregelen genomen te worden om deze lasten weer te verlichten.

De staatssecretaris benoemt ten aanzien van passend onderwijs het lopende “verbetertraject OPP en TLV”. We verwachten dat deze aanpassingen slechts een gering effect zullen hebben op de administratieve lasten van leraren. De wettelijk verplichte administratie (de OPP’s en de toelaatbaarheidsverklaring) maken namelijk,

zoals wij in het rapport concluderen, slechts een klein deel uit van de totale administratie die leraren doen om passend onderwijs te geven op hun school. Om te komen tot een substantiële vermindering van de administratieve lasten die leraren ervaren voor het passend onderwijs zal ook naar administratie moeten worden gekeken die niet wettelijk verplicht is maar waar scholen zich wel toe verplicht voelen. Juist op dat vlak helpt goede communicatie over wat er van scholen wordt verwacht, voorzien van concrete voorbeelden, zodat niet meer wordt geadministreerd dan noodzakelijk.

We benadrukken ter afsluiting nogmaals het grote belang van het terugdringen van de administratieve lasten voor leraren in het basisonderwijs. Als het lukt om deze lasten met gemiddeld 1 uur per week per leraar te verminderen, zou dat 2.250 fte vrijmaken voor andere taken waarmee het onderwijs verbeterd kan worden, en voor werkdrukvermindering. Daarnaast zou het de aantrekkelijkheid van het beroep leraar vergroten. We hopen daarom dat dit onderzoek bijdraagt aan een zo groot mogelijke ambitie van de staatssecretaris en de sector om de administratieve lasten voor leraren in het basisonderwijs terug te dringen.

Bijlagen

Bijlage 1 Lijst met gebruikte begrippen

Basisondersteuning: ondersteuning waarvan wordt verwacht dat een school deze zelfstandig aan leerlingen kan bieden.

Extra ondersteuning: ondersteuning die wordt gefinancierd door geld van het samenwerkingsverband wanneer de basisondersteuning niet toereikend is.

Intern begeleider: ondersteunende functie binnen de school. De taken van de intern begeleider zijn niet vast omschreven, maar de intern begeleider is vaak het eerste aanspreekpunt voor leraren wanneer leerlingen ondersteuning nodig hebben. Ook vervult de intern begeleider vaak een coachende rol voor leraren. De intern begeleider geeft meestal geen les.

Deeltijdpartner: leraar die de klas een deel van de tijd les geeft. De klas heeft in dit geval dan 2 leraren, die beide minder dan 5 dagen per week werken.

Ontwikkelingsperspectief [OPP]: plan waarin de extra ondersteuning voor een leerling staat beschreven.

Passend onderwijs: benaming van overheidsbeleid dat erop is gericht dat leerlingen onderwijs krijgen (op een plek) die past bij hun ondersteuningsbehoefte. Zo mogelijk is dit een plek binnen het reguliere onderwijs (zie ook toelichting: speciaal (basis-) onderwijs).

Samenwerkingsverband: regionale organisatie waarbij alle basisscholen in een regio zijn aangesloten. Het samenwerkingsverband maakt afspraken over hoe extra ondersteuning in de regio geregeld is, beheert het geld voor de extra ondersteuning van leerlingen, en beoordeelt aanvragen voor overplaatsing naar het speciaal onderwijs (de zogeheten toelaatbaarheidsverklaring).

Speciaal (basis-)onderwijs: scholen voor kinderen die vanwege een grote ondersteuningsbehoefte niet terecht kunnen op een reguliere school.

Bijlage 2 Bronnenlijst

ACER (2016). School Staff Workload Study: Final Report to the Australian Education Union – Victorian Branch.

CAOP (2020). Onderwijstijd: meer of minder? *Internationaal vergelijkend onderzoek naar de urennorm en onderwijstijd in het primair onderwijs*. Rapport in opdracht van het ministerie van OCW.

CAOP (2023). Tijdsbesteding van leraren ontrafelt: internationaal vergelijkend onderzoek naar de urennorm. In *Onderwijs aan het werk*, pp. 244-253.

Department for Education (2010; 2013; 2017; 2019). Teacher Workload Survey.

Ledoux en Waslander (2020). Evaluatie Passend Onderwijs: Eindrapport mei 2020.

Minnen e.a. (2018). Onderzoek naar de tijdsbesteding van leraren in het basis- en secundair onderwijs: Deel 1: Algemeen.

Nederlands Dagblad (2022). Het is tijd voor minder bureaucratie, minder werkdruk en meer vertrouwen in het onderwijs. Zie <https://www.nd.nl/opinie/opinie/1151146/het-is-tijd-voor-minder-bureaucratie-minder-werkdruk-en-meer-ve>

NOS (2017). Werkdruk basisschoolleraren vooral door administratieve rompslomp. Zie <https://nos.nl/artikel/2167480-basisschoolleraren-werkdruk-vooral-door-administratieve-rompslomp>

OCW (2025). OCW in Cijfers. www.ocwincijfers.nl

OCW en Inspectie van het Onderwijs [Inspectie] (2017). Ruimte in regels: Papieren rompslomp of kan het anders?

Onderwijsraad (2021). Tijd voor focus. Zie <https://www.onderwijsraad.nl/publicaties/adviezen/2021/03/25/tijd-voor-focus>.

Tweede Kamer (2011). Wijziging van enkele onderwijswetten in verband met een herziening van de organisatie en financiering van de ondersteuning van leerlingen in het basisonderwijs, speciaal en voortgezet speciaal onderwijs, voortgezet onderwijs en beroepsonderwijs [Wet passend onderwijs]. Memorie van toelichting. Vergaderjaar 2011-2012, 33 106, nr. 3.

Algemene Rekenkamer

Postbus 20015
2500 EA Den Haag
(070) 342 44 00
voorlichting@rekenkamer.nl
www.rekenkamer.nl

Foto: ANP/Patrick Post

De tekst in dit document is
vastgesteld op 7 mei 2025.
Dit document is op 11 juni
2025 aangeboden aan de
Tweede Kamer.

Den Haag, juni 2025