

Vergaderjaar 2008–2009

30 853

Wijziging van onder meer de Wet educatie en beroepsonderwijs inzake deregulering en administratieve lastenverlichting (DAL)

Nr. 15

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 24 maart 2009

1. Inleiding

Op 6 oktober 2008 heb ik u de resultaten van het onderzoek naar de beleving van regeldruk door docenten in het onderwijs toegezonden (Kamerstukken II 2008–2009, 30 853, nr. 14). In de begeleidende brief schreef ik dat ik met de brancheorganisaties van de verschillende onderwijssectoren¹ afspraken zou maken over het verminderen van de regels die de meeste irritatie oproepen bij docenten. Ik heb u toegezegd hierover begin 2009 te rapporteren. Met deze brief over de gemaakte afspraken kom ik die toezegging na.

Vooraf is het van belang te benadrukken dat OCW via verschillende lijnen werkt aan de vermindering van administratieve lasten. Naast reductie van de beleefde lasten voor docenten, werkt OCW aan vermindering van de feitelijke administratieve lasten voor burgers, bedrijven, OCW-instellingen en professionals². Tijdens het begrotingsonderzoek van 3 december 2008 is aan de Kamer toegezegd dat in het najaar van 2009 een voortgangsrapportage over de verlichting van de administratieve lasten wordt gestuurd. In die voortgangsrapportage zal ik ingaan op de verlaging van de administratieve lastendruk voor de *OCW-instellingen*. Deze brief gaat over de aanpak van de beleefde regeldruk bij *docenten*.

U zult in deze brief lezen dat er al veel gebeurt om de ervaren regeldruk in het onderwijs te verminderen. Uit de gesprekken met de vertegenwoordigers van de onderwijssectoren blijkt dat vermindering van de beleefde regeldruk hoog op de agenda staat. Ik heb met hen afgesproken dat de regeldrukbeleving bij docenten blijvende aandacht heeft. Zowel in de overleggen tussen OCW en de sector/brancheorganisaties als tussen de organisaties en de achterban (instellingen). Omdat elke sector ook zijn eigen problematiek kent, heeft elke sector ruimte voor een eigen invulling. Het onder de aandacht brengen van het rapport bij de instellingen neemt

¹ PO-Raad, VO-raad, WEC-raad, MBO Raad, HBO-raad en VSNU.

² Zie ook de Beleidsagenda van de OCW-begroting 2009, Kamerstukken II, 2008–2009, 31 700, VIII, nr. 2.

hierin een belangrijke plaats in, omdat voor een deel van de irritaties de instellingen zelf aan zet zijn.

Het is het meest effectief wanneer binnen de sectoren zelf gevolgd wordt hoe docenten de regeldruk beleven. Ze kunnen dat doen met de gebruikelijke middelen, zoals medewerkerstevredenheidsonderzoeken door instellingen en, zoals bij het hoger onderwijs gebeurt, de quickscan Personeels-en Mobiliteitsonderzoek van het ministerie van BZK.

Het onderzoek in deze vorm wordt niet herhaald. OCW zal de voortgang van de acties nauwlettend volgen door het thema te agenderen in de overleggen met de sector/brancheorganisaties en zelf actief een rol spelen bij trajecten als de accreditatie in het hoger onderwijs, onderwijstijd en passend onderwijs.

Daarnaast doe ik een oproep aan de instellingen om ook zelf in hun dagelijkse bedrijfsvoering op zoek te gaan naar eenvoudige werkafspraken.

Achtereenvolgens ga ik kort in op het eerder uitgevoerde onderzoek, vat ik de algemene (sectoroverstijgende) bevindingen samen van de gespreksronde, en ga ik in op de bevindingen per sector en de gemaakte afspraken.

2. Onderzoeksresultaten

De docenten in alle onderwijssectoren waarderen hun irritatie over regeldruk op in de range van 4,5–4,8. Dat is op een schaal van 1 tot 10, waarbij 10 staat voor de hoogste irritatiegraad. Een 4,8 wordt door de onderzoekers een matige irritatiegraad genoemd, maar is een cijfer dat desondanks serieus wordt genomen door alle partijen.

Reden voor het onderzoek was dat OCW vordering maakt met administratieve lastenvermindering, maar dat docenten daar nog te weinig van merken. Dat komt doordat de druk vooral wordt verlicht op terreinen waar docenten weinig mee te maken hebben. Dat was aanleiding om te onderzoeken van welke regels docenten in de verschillende onderwijssectoren wel direct last ondervinden.

De onderzoekers hebben bekeken hoeveel irritatie de regels oproepen bij docenten. Daarvoor lieten ze de docenten sectorspecifieke regels beoordelen op de mate van irritatie, verondersteld nut en de frequentie waarmee ze er mee te maken krijgen. Verder inventariseerden de onderzoekers waar de regels volgens de docenten vandaan kwamen – van het ministerie van OCW, van de school zelf of van een andere instantie – en brachten zij in kaart waar ze feitelijk vandaan kwamen. De regels die de meeste irritatie oproepen, zijn door de onderzoekers besproken met docenten en met experts op het gebied van onderwijs, regelgeving en arbeidsvoorwaarden. Het onderzoek is in alle sectoren (met uitzondering van het (voortgezet) speciaal onderwijs) representatief voor de beleving van regeldruk door docenten. In *bijlage 1* staan de regels die de docenten het meest irritant vinden. Ze zijn geordend op onderwijssector.

Opvallend is trouwens dat de regel zelf vrijwel nooit de grootste steen des aanstoots is voor docenten. De irritatie ontstaat vooral door wijze van uitvoering ervan, en in het bijzonder door de gebrekkige communicatie. Docenten vinden dat niet altijd duidelijk is wat er verandert, waarom en wat er van hen wordt verwacht.

3. Uitkomsten van gesprekken met de sectorraden/brancheorganisaties

Het rapport levert een divers beeld op van de als meest irritant ervaren regels: divers per sector, maar ook qua soort regel en wie ervoor verantwoordelijk is. Over de regels die de meeste docenten het meest irritant vinden, ben ik het gesprek aan gegaan met de onderwijssectoren. Hieronder vindt u de bevindingen uit deze gesprekken.

3.1 Algemene bevindingen

Uit de gesprekken komt naar voren dat in alle sectoren veel gebeurt om de bron van de regeldruk en de beleving ervan aan te pakken. Dat is ook nodig, omdat niet alleen docenten, maar ook bestuurders de regeldruk hoog vinden. Bestuurders noemen vooral de voorschriften rond controle en verantwoording (niet alleen door OCW, maar ook door andere departementen), plus het feit dat de inspectie onderzoeken doet naast het reguliere toezicht. Verder klagen ze over het leveren van gegevens aan CFI en de IB-groep, en de aanbestedingsregels van gemeenten en de Europese Unie.

De sectoren weten welke regels het meest irritant zijn en dat het niet perse gaat om de hoeveelheid regels. Ze erkennen ook dat er wel regels nodig zijn, en willen dus vooral betere regels.

Communicatie over nut en noodzaak van regels kan veel ergernis voorkomen. Een voorbeeld is de regel over werktijdenregistratie en vastgestelde werktijden. Het ministerie van SZW heeft namelijk een aantal jaren geleden de wetgeving hierover vereenvoudigd. Het blijkt dat veel scholen hiervan niet goed op de hoogte zijn. Dit is jammer, want dit wordt door docenten van nagenoeg alle sectoren als een sterk irriterende regel ervaren.

Aanpak vraagt dus actie van zowel ministeries, sectorraden als van de afzonderlijke scholen/instellingen.

OCW en de sectoren werken hier op de volgende manieren aan:

- met de lopende trajecten voor de verbetering van de kwaliteit van het management, waaronder de kwaliteitsagenda's in primair, voortgezet en speciaal onderwijs;
- Invoering van risicogericht, proportioneel toezicht. Inmiddels ligt een wetsvoorstel inzake wijziging van de Wet op het onderwijstoezicht (WOT) voor advies bij de onderwijsraad. Dit wetsvoorstel zal in mei/juni aan uw Kamer worden gestuurd. De inwerkingtreding van deze wet wordt beoogd begin 2010. In deze wet wordt onder meer de basis gelegd voor risicogericht, proportionele toezicht, dat inmiddels door de inspectie reeds wordt toegepast. Dit risicogerichte, proportionele toezicht zal voor de meeste instellingen leiden tot minder administratieve lasten.;
- wijzigingen in de verantwoordingssystematiek; en
- vermindering van verantwoordingslasten door het zoveel mogelijk doorvoeren van «single information en single audit», waardoor instellingen minder vaak gegevens hoeven aan te leveren.

¹ In het regeerakkoord is afgesproken dat het kabinet streeft naar 25% vermindering van administratieve lasten voor bedrijven in 2011 ten opzichte van 2007 en 25% vermindering van administratieve lasten voor burgers in 2011 ten opzichte van 2003. OCW heeft in het begrotingsonderzoek van 3 december 2008 bevestigd een eigen doelstelling na te streven van 25% vermindering van administratieve lasten voor OCW-instellingen.

Daarnaast wil OCW ook voor OCW-instellingen (naast burgers en bedrijven) de administratieve lasten¹ verlagen. De Kamer wordt het komende najaar geïnformeerd over hoe OCW vordert met het verminderen van de administratieve lasten, met specifieke aandacht voor de administratieve lasten voor bestuurders van onderwijsinstellingen, in de eerder genoemde voortgangsrapportage.

De sectoren vragen aandacht voor het feit dat de irritaties van docenten uit dit onderzoek deels tijdsbepaald zijn. Veranderingen roepen vaak weerstand op en irritaties zijn daarmee deels ook onvermijdelijk, zeker in een dynamische omgeving als het onderwijs, met ook nog grote verschillen tussen en binnen sectoren. Dit is terug te vinden in de rapportage. Op het moment van onderzoek scoren de toen actuele thema's, zoals onderwijstijd en verwijzingen speciaal onderwijs, hoog. Thema's die nu spelen, maar op het moment van uitvoering van het onderzoek nog niet, zoals bijvoorbeeld de schoolboeken, zijn in de rapportage niet terug te vinden.

3.2 Sector specifieke bevindingen.

Hieronder vindt u bevindingen per sector.

3.2.1 Basisonderwijs

De aanpak van regeldruk binnen het onderwijs wordt door de directie Primair Onderwijs van OCW breder opgevat dan alleen voor basisschool-docenten. Naast docenten ervaren ook schoolleiders en schoolbesturen in hun werk belemmeringen vanuit regelgeving. Bovenal wordt het aanpakken van regeldruk als van ondersteunend belang gezien bij de activiteiten die de afgelopen tijd zijn geïnitieerd om de kwaliteit van het primair onderwijs verder te verbeteren. Docenten en schoolleiders moeten zich zoveel mogelijk kunnen concentreren op het leerproces en leeropbrengsten en zo min mogelijk worden belast met niet-noodzakelijke taken vanuit regelgeving. Over de lopende en op handen zijnde activiteiten, zoals de Kwaliteitsagenda en de Aanpak opbrengstgericht Leiderschap, die hieronder worden toegelicht, is goed overleg gevoerd met de PO-raad.

Het gemiddelde irritatiecijfer in het basisonderwijs is een 4,8, een matige irritatiegraad. Uit het onderzoek van ITS blijkt dat docenten zich het meest ergeren aan de werktijdenregistratie (SZW) en regels voor de verwijzing naar het speciaal (basis)onderwijs (OCW). Irritant vinden ze ook de regels van de school voor verplichte aanwezigheid bij activiteiten, scholing en uitvoering van taken buiten lesgevendende taken.

De regels over «werktijdenregistratie en vastgestelde werktijden» worden naast irritant ook als het minst nuttig ervaren. Het blijkt dat veel scholen niet goed op de hoogte zijn van de vereenvoudigingen die het ministerie van SZW enkele jaren geleden heeft doorgevoerd in de wetgeving over de werktijdenregistratie. De communicatie tussen rijksonderdelen en tussen het rijk en de scholen moet op dit punt verbeterd worden.

Basisschooldocenten vinden de regels over doorverwijzingprocedures naar het speciaal (basis)onderwijs tijdrovend. Dit geldt ook voor regels over «verplichte administratie voor onderwijs aan leerlingen met problemen». OCW erkent deze irritaties. Binnen het traject Passend onderwijs wordt nadrukkelijk aandacht besteed aan het vereenvoudigen van procedures en het ondersteunen van docenten.

Ergernissen van basisschooldocenten over de verplichte aanwezigheid bij vergaderingen en cursussen en over scholing en competenties van leraren komen voort uit belangrijke veranderingen binnen de schoolorganisatie. Vanuit in de CAO vastgelegde afspraken over professionalisering zijn schoolbesturen met betrekking tot het personeel in werktijden gaan denken, en niet meer, zoals eerder, in schooltijden. Onder basisschooldocenten wordt deze professionaliseringsslag vaak nog ervaren als een inperking op het zelf kunnen invullen van werktijd.

Wat gebeurt er al:

- De centrale ambitie van de Kwaliteitsagenda «Scholen voor morgen» is het verbeteren van onderwijsresultaten voor taal en rekenen (Kamer-

stuk 2007–2008, 31 293, nr. 1, 28 november 2007). De agenda is in nauwe samenwerking met het onderwijs tot stand gekomen en kreeg brede steun in de Kamer. Onderdeel van de aanpak is het investeren in de leraar en de schoolleider, zodat zij het beste uit hun leerlingen kunnen halen. Naast het verbeteren van onder meer het carrière-perspectief en verdere professionalisering, wordt op verschillende manieren geïnvesteerd in het verminderen van administratieve lasten, zodat leraren en schoolleiders meer tijd hebben om zich verder te ontwikkelen en om voldoende aandacht te besteden aan het onderwijs.

- Op 3 december 2008 heeft u de brief «Aanpak opbrengstgericht leiderschap» ontvangen (Kamerstuk 31 293, nr. 32). Binnen de beleidslijn «voldoende tijd voor onderwijskundig leiderschap» staan verschillende acties genoemd om de tijd die schoolleiders kwijt zijn aan de uitvoering van regels te verminderen. Zo wordt al gewerkt aan de bestemmingsbox (enkelvoudige verantwoording over de besteding van specifieke middelen via het jaarverslag) en aan de resultatenbox (enkelvoudige gegevensaanlevering aan Cfi voor diverse partijen voor verticale verantwoording). In de startblokken staan een onderzoek van de Kafkabrigade naar de administratieve last door onder meer arbowedgeving en de aanvraag van gemeentelijke subsidies; en het in gesprek gaan met partijen zoals administratiekantoren, accountants en gemeenten over hoe zij kunnen bijdragen aan de vermindering van regeldruk bij scholen.
- Aan de doorverwijzing naar het speciaal (basis)onderwijs en verplichte administratie voor leerlingen met problemen wordt gewerkt met de invoering van Passend Onderwijs. Het doel van Passend Onderwijs is het verbeteren van de kwaliteit (opbrengstgerichtheid) en de organisatie van het onderwijs aan leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben. Hierbij worden indicatietrajecten vereenvoudigd en samengebracht in één loket voor (handelingsgerichte) zorgtoewijzing per regionaal netwerk. Ook worden activiteiten ontwikkeld om docenten te ondersteunen. Voor meer informatie verwijst ik u naar de Kamerbrieven over Passend Onderwijs.

Extra aandachtspunten/afspraken:

- Hoe een school intern is georganiseerd, is in de eerste plaats aan de school en het schoolbestuur. OCW wil hen echter steunen bij het streven naar zo min mogelijk ergernis over regels. Daarvoor onderzoeken we de mogelijkheden van internet (bijvoorbeeld met voorbeelden van verplichte protocollen, best-practises en uitwisseling van kennis en ervaringen met verminderen van regeldruk).
- Verder bekijken OCW en de PO-Raad de mogelijkheden om een onderwijsdag te organiseren voor en met schoolbesturen, schoolleiders en docenten, waarin actieve kennisuitwisseling over regeldrukvermindering een duidelijke plaats krijgt.
- OCW zal regeldruk in het periodieke overleg met de PO-raad op de agenda houden.

3.2.2 (Voortgezet) speciaal onderwijs

Slechts 19 leraren vulden de internetvragenlijst in, en daarom zijn de onderzoekresultaten niet representatief. De uitkomsten sluiten echter aan op die van het onderzoek «De professional ontlast» (Ecorys, 2006). Bovendien zijn de ergernissen dezelfde als in de andere onderwijssectoren. Opvallend is dat veel irritaties, behalve de indicatiestelling, worden veroorzaakt door de manier waarop binnen de organisatie gewerkt wordt. Voorbeelden zijn werktijden, verplichte aanwezigheid bij studiedagen en interne procedures over zaken als beheer van budget voor leermiddelen, en frequentie en duur van vergaderingen. «De professional ontlast» schetst een goed beeld van monitor- en registratieverplichtingen van

leraren in het (voortgezet) speciaal onderwijs. Uit dit onderzoek blijkt dat wanneer registraties als noodzakelijk of nuttig worden gezien (leerling-volgsystemen en handelingsplannen), ze minder irritatie opwekken. Het gemiddelde irritatiecijfer van 3,5 is dan ook een zeer matige irritatiegraad. Met relatief eenvoudige afspraken en maatregelen binnen de school kunnen de genoemde irritaties worden opgelost. Onder meer door een andere wijze van leidinggeven en organiseren, het verduidelijken van afspraken en het creëren van draagvlak bij docenten voor de uitvoering van regels.

Wat gebeurt er al:

Leraren, vooral in het reguliere onderwijs, ergeren zich aan de procedure voor doorverwijzing naar het speciaal (basis)onderwijs. Deze procedure is al onderdeel van een beleidswijziging onder de naam Passend Onderwijs. Meer daarover vindt u in paragraaf 3.2.1.

Extra aandachtspunten/afspraken:

- De constatering dat veel irritaties voort komen uit zaken die vrij gemakkelijk binnen de school op te lossen zijn en dat normjaartaak-afspraken niet vaak worden gemaakt, hoewel die helpen om duidelijkheid te scheppen over zaken die van leraren worden gevraagd naast het lesgeven, geeft OCW als aandachtspunt mee aan de opleidingen voor schoolleiders.
- Om de vinger aan de pols te houden, zal periodiek bestuurlijk overleg plaatsvinden tussen OCW en de belangenorganisatie van het speciaal onderwijs, de WEC-raad. De WEC-raad zal de beleving van de regel-druk door docenten waar mogelijk en relevant meenemen in de agenda Passend Onderwijs.

3.2.3 Voortgezet onderwijs

Het gemiddelde irritatiecijfer in het voortgezet onderwijs is een 4,5, een matige irritatiegraad. Opvallende ergernis in het voortgezet onderwijs is de onderwijstijd. Van de in deze sector als meest irritant ervaren regels is alleen deze regel in wetgeving vastgelegd. Verdere ergernissen zijn regels voor verplichte aanwezigheid bij activiteiten, scholing en taken naast het lesgeven.

Wat gebeurt er al:

- In december 2008 heeft de Commissie Onderwijstijd aanbevelingen gedaan over onderwijstijd. De commissie adviseert onder meer scholen meer ruimte te geven om de onderwijstijd, in overleg met de omgeving, naar eigen inzicht in te vullen. De inspectie voor het onderwijs zou alleen toe moeten zien op de opgave van de school zelf van het aantal gerealiseerde uren onderwijstijd. Ik streef ernaar in maart mijn beleidsreactie op de aanbevelingen van de Commissie Onderwijstijd aan de Tweede Kamer te zenden.
- De meeste «regels» hebben betrekking op de organisatie binnen de school. Een centrale aanpak voor de bestrijding van ervaren regeldruk is lastig als het merendeel van de gevoelde «regels» schoolspecifiek is. De oplossing ligt in de versteviging van «goed leiderschap» binnen de school. Daarbij is het belangrijk dat binnen de school goede afspraken tussen schoolleider en docenten worden gemaakt. Het actieprogramma professionalisering van de VO-raad is hierop gericht.
- Dit geldt ook bij vragen en irritaties over (bij)scholing en competenties. Aangezien in de wet is vastgelegd dat het bestuur verantwoordelijk is voor (bij)scholing van docenten, ligt de verantwoordelijkheid voor de uitwerking bij het bestuur.
- Ook de registratie taakbeleid komt niet voort uit regels van OCW/SZW of de CAO's. Enige jaren geleden was er veel commotie, doordat de

arbeidsinspectie eiste dat docenten de uren die ze thuiswerkten bij zouden houden. Deze verplichting is opgeheven. Het kan zijn dat scholen docenten nog steeds verplichten de uren taakbeleid te registreren, maar die noodzaak komt dan niet meer voort uit CAO of OCW/SZW-regels.

- In het Convenant Leerkracht van Nederland is afgesproken dat de positie van de leerkracht wordt versterkt doordat zijn professionele ruimte wordt vergroot. Dat betekent dat docenten zeggenschap krijgen over het ontwerp en de uitvoering van het onderwijskundige beleid van de school. De besturen moeten ervoor zorgen dat afspraken daarover met docenten verder worden uitgewerkt en vastgelegd in een professioneel statuut. Docenten krijgen daarmee een sterkere formele positie. Binnen het professionele statuut is het ook mogelijk om een goed gesprek binnen de school met de schoolleiding aan te gaan over nut, noodzaak en irritatiegraad van regels.
- De VO-raad heeft het initiatief genomen tot «Vensters voor Verantwoording». Daarmee moet de verantwoording van instellingen aan OCW en anderen sneller en met minder administratieve lasten worden vormgegeven. Docenten zullen hier niet direct veel van merken. Indirect hebben ze er wel voordeel van. Schoolleiders en besturen die minder last hebben van centrale en decentrale regels, hebben immers meer tijd voor hun docenten.
- Goed voorbeeld doet dus goed volgen. Voorbeelden van minder centrale regels zijn dat sinds de invoering van risicogericht, proportioneel toezicht de inspectie van het onderwijs goede scholen minder vaak bezoekt (en «zwakke» scholen juist vaker) en dat scholen zonder al te veel procedures een beroep kunnen doen op de middelen ter ondersteuning van de kwaliteitsagenda.

Extra aandachtspunten/afspraken:

OCW zal regeldruk in het periodieke overleg met de VO-raad op de agenda houden. De VO-raad zal het onderzoek in de diverse trajecten voor schoolleiders onder de aandacht brengen.

3.2.4 Middelbaar beroepsonderwijs

Volgens het onderzoek ergeren *docenten* in het mbo zich «matig» aan de regeldruk. Het gemiddelde irritatiecijfer in het middelbaar beroepsonderwijs is een 4,6. Grootste bron van ergernis bij de docenten is de invoering van het competentiegericht onderwijs. De MBO Raad staat achter de invoering van het competentiegericht onderwijs, maar plaatst bij deze constatering de kanttekeningen dat deze vernieuwing bij een deel van de docenten irritaties oplevert door de verandering op zich en sprake is van vernieuwingsmoeheid. Uit onderzoek van de Tweede Kamer blijkt dat de verklaring gezocht moet worden in de constatering dat vooral op de werkvloer nog een slag valt te maken met de inrichting van competentiegericht onderwijs.

Regels die bij docenten verder irritatie oproepen zijn «toetsing en toetsen/OER», regels rond drempelloze instroom en regels van de eigen organisatie voor verplichte aanwezigheid bij activiteiten, scholing, ondersteuning en registratie van deelnemers.

De MBO Raad geeft aan dat niet alleen docenten, maar ook *bestuurders* last hebben van de regeldruk. De bestuurders in deze sector klagen niet alleen over de punten die ook in de algemene bevindingen zijn verwoord, maar hebben ook het gevoel dat de overheid zich nog te veel bezighoudt met de processen binnen de instellingen. Hoewel de kwalificatiedossiers alleen eisen stellen aan het «wat», draagt een aantal kenmerken van de kwalificatiedossiers (omvang, detaillering, relatie met inspectie en examinering) bij aan het ervaren van een gebrek aan didactische ruimte. Bestuurders vinden dan ook dat de overheid zich meer zou moeten

beperken tot het «wat» en het «hoe» aan de scholen over moeten laten. Ze vinden dat er teveel verschillende versies en te gedetailleerde kwalificatiedossiers zijn, die teveel last op de werkvloer met zich meebrengen.

Wat gebeurt er al:

- De implementatieperiode van de competentiegerichte kwalificatiestructuur en de kwalificatiedossiers is in 2008 met twee jaar verlengd tot 2010. Dit geeft scholen meer tijd om op basis van deze kwalificatiestructuur competentiegericht onderwijs in te richten. Het procesmanagement MBO 2010 ondersteunt onderwijsinstellingen hierbij. In de «Gemeenschappelijke Agenda 2008–2011» hebben MBO Raad, AOC Raad, Colo en OCW afspraken gemaakt over de verdere ontwikkeling van de kwalificatiestructuur, waarbij ook de ervaringen van bestuurders, onderwijskundigen en docenten worden benut.
- Omdat de MBO Raad, diverse bestuurders en docenten aangaven dat de jaarlijks wijzigende versies van kwalificatiedossiers teveel last op de werkvloer met zich meebrengen, zijn de regels versoepeld ten aanzien van inschrijving van deelnemers op competentiegerichte opleidingen.
- De leraren geven bij regels over «toetsing en toetsen/OER» aan veel tijd kwijt te zijn om resultaten van individueel afgenomen toetsen bij te houden. De examenresultaten per deelnemer moeten de docenten blijven registreren, maar een beter werkend leerlingvolgsysteem zal bijdragen om de administratieve lasten te verlagen. De standaardisering van de examens via de zogenoemde examenprofielen kan eveneens tot vermindering van regeldruk leiden. Momenteel loopt er een pilotfase. Op basis van de opbrengsten daarvan zal er een beslissing genomen worden over de invoering van de examenprofielen.
- Ook is met de inwerkingtreding van de wet DAL de verplichting voor de OER afgeschaft en in plaats hiervan is een zorgplicht ingevoerd. Instellingen krijgen zo ruimte om het proces naar eigen inzicht en dat van de deelnemer in te richten.
- Om de irritaties over onderwijstijd te verminderen, biedt een landelijk gestandaardiseerd systeem voor de registratie van deelnemers ondersteuning aan de onderwijslogistieke component. Dit systeem is een initiatief van de mbo-sector dat door OCW wordt gefinancierd. Ook inspanningen voor een goede programmering van de lesuren kunnen gezien worden als oplossingsrichting om de irritaties bij docenten te verminderen.
- Irritaties over regels over scholing hebben betrekking op de wijze waarop binnen de schoolorganisatie wordt gewerkt. Hoe een school intern is georganiseerd is, is in de eerste plaats aan de instelling en het bestuur. Bij wet is vastgesteld dat het bestuur verantwoordelijk is voor (bij)scholing van docenten. Uitwerking van de positie van docenten vindt plaats binnen «Convenant Leerkracht van Nederland», met de opstelling van het professionele statuut door de instellingen.
- Er wordt geïnvesteerd in zorgadviesteams (ZAT's). Deze teams, waarbinnen onderwijsinstellingen gericht kunnen samenwerken met onder meer zorginstellingen, zorgen voor een meer gestructureerde aanpak van leerachterstanden en gedragsproblemen van risicogroepen. Dat ontlast docenten en vermindert hun irritatie over de regels voor drempelloze instroom naar niveau 1 en 2.

Extra aandachtspunten/afspraken:

OCW zal de regeldruk in het periodieke overleg met de MBO Raad op de agenda houden. De MBO Raad zal het onderzoek bij de onderwijsinstellingen onder de aandacht brengen.

3.2.5 Hoger beroepsonderwijs

Uit de gesprekken met de HBO-raad komt naar voren dat alle betrokkenen

het noodzakelijk vinden dat de (interne) regeldruk en de ergernis daarover worden verminderd. De autonomie van de instellingen maakt dat voor instellingen in het hoger onderwijs een grote rol is weggelegd en dit vergt daarom een gezamenlijke inspanning van OCW, de instellingen en de sectorraden.

Het gemiddelde irritatiecijfer in het hoger beroepsonderwijs is 4,5, een matige irritatiegraad. Docenten in het hoger beroepsonderwijs vinden vooral regels voor de kwaliteitsborging (accreditatie), de rechtmatigheid van aanwending van publieke middelen en de regelgeving op het gebied van arbeidsomstandigheden irritant. Uit de quickscan Personeels- en Mobiliteitsonderzoek POMO van het ministerie van BZK uit 2008 komt overigens – net als bij de universiteiten – naar voren dat het personeel van hogescholen zich minder dan gemiddeld ergert aan de tijd die men kwijt is aan administratieve- en registratiewerkzaamheden. De instellingen en de HBO-raad hebben al stappen gezet om de regeldruk te verminderen. Met name goede (interne) communicatie over nut en noodzaak van regels is noodzakelijk om irritatie te verminderen.

Wat gebeurt er al:

- Sociale partners in het hbo hebben in het rondetafelmanifest «Toekomstperspectief voor hogeschool en medewerker» van juni 2007 (zie www.hbo-raad.nl) afgesproken dat zij een nieuw evenwicht gaan zoeken tussen de verschillende rollen van de professionals binnen de instelling.
- Begin november 2007 hebben hogescholen een nieuw driejarig zorgarrangement afgesloten met Zilveren Kruis Achmea. Hiermee is een belangrijke bouwsteen gelegd voor een breder arrangement dat moet leiden tot een nieuwe regie op de arbeidsomstandigheden van hogescholen. Die regie beoogt de creativiteit op de werkvloer voor het optimaliseren van de arbeidsomstandigheden te bevorderen. De regelgestuurde benadering van de arbeidsomstandigheden kan zo worden verminderd.
- De inschrijvingen worden gedigitaliseerd en geïntegreerd met Studielink. Studielink is een samenwerkingsverband van alle bekostigde hogescholen en universiteiten dat nauw samenwerkt met de IB-Groep. Studenten kunnen zich straks op internet inschrijven, uitschrijven, herinschrijven en aanmelden bij de IB-Groep. Later kunnen ze zo ook collegegeld betalen. Ze hoeven hun gegevens maar een keer op te geven, want die worden opgeslagen, gecontroleerd en daarna «hergebruikt».
- De hogescholen hebben met de ministeries van VROM, LNV, EZ, OCW en Financiën afgesproken dat de hogescholen zich met maar één gezamenlijke accountantsverklaring hoeven te verantwoorden. Dat scheelt ze veel tijd. Met de universiteiten is overigens hetzelfde afgesproken.

Extra aandachtspunten/afspraken:

- In het voorjaar van 2009 worden gesprekken gevoerd over invulling van de professionele ruimte en de wijziging van de bedrijfscultuur. Daarbij zal meer recht gedaan worden aan de differentiatie tussen de opleidingen in het hbo.
- Een belangrijk aandachtspunt is de toenemende behoefte van ministeries, decentrale overheden en brancheorganisaties om zaken als duurzame inkoop, tevredenheid van studenten en persoonlijke ontwikkelingsplannen te monitoren. Deze monitoring kan – zeker als zij van meerdere kanten komt – veel irritatie wekken, doordat niet altijd duidelijk is wat het doel is. De betrokken partijen moeten daarom nagaan hoe zij het inwinnen van informatie binnen de perken kunnen houden.
- Er is nieuwe accreditatiewetgeving in voorbereiding, die de feitelijke regeldruk moet verminderen. De hogescholen zullen eens per vijf jaar

een vergelijkend onderzoek laten uitvoeren naar de overhead binnen hun organisaties. Deze «bureaucratiemeter» zal bijdragen aan het bewustzijn van alle betrokken partijen en hen aanzetten tot een verdere opschoning van regels.

- De regeldrukvermindering maakt deel uit van het overleg dat de HBO-raad heeft met de instellingen.
- OCW zal de regeldruk in het periodiek overleg met de HBO-raad op de agenda houden.

3.2.6 Wetenschappelijk onderwijs

Ook uit de gesprekken met de VSNU komt naar voren dat alle betrokkenen het noodzakelijk vinden dat waar mogelijk de (interne) regeldruk en de ergernis daarover worden verminderd. De autonomie van de instellingen maakt dat voor instellingen in het hoger onderwijs een grote rol is weggelegd en dit vergt daarom een gezamenlijke inspanning van OCW, de instellingen en de sectorraden.

De universiteiten zijn anders georganiseerd dan de andere sectoren. Universiteiten zijn grote organisaties, die graag zo efficiënt mogelijk met hun middelen willen omgaan. Besparing op overhead is een van de mogelijkheden om de efficiency te bevorderen. De ondersteuning van het primaire proces, wordt daarom vaak ondergebracht in «shared services», zoals in boven-facultaire service-centra. Daarmee komt de ondersteuning van het primaire proces op een grotere afstand van de docent te staan, die dit als bureaucrativering en regeldruk kan ervaren. Het gemiddelde irritatiecijfer in het wetenschappelijk onderwijs is 4,8. Docenten in het wetenschappelijk onderwijs vinden vooral regels voor werkomstandigheden en accreditatie irritant. Uit de quickscan Personeels- en Mobiliteitsonderzoek POMO van BZK uit 2008 blijkt overigens dat het personeel van universiteiten op de laatste plaats staan, als het gaat om de ergernis over de benodigde tijd voor administratieve- en registratiewerkzaamheden. In het hele onderwijs ergert 30% van de docenten zich daaraan. Bij de universiteiten geldt dat maar voor 16%.

Wat gebeurt er al:

- Bij de invoering van de BaMastructuur hebben OCW en VSNU goed naar docenten geluisterd en rekening gehouden met hun belangen.
- In de notitie «Focus op kwaliteit» (Kamerstukken II 2007/08, 31 288, nr. 21) staan de hoofdlijnen van het nieuwe accreditatiestelsel. De Tweede Kamer heeft tijdens het Algemeen Overleg op 27 maart 2008 ingestemd met het uitwerken van een wetsvoorstel dat tot doel heeft om een gewijzigd accreditatiestelsel in de WHW te introduceren. Het wetsvoorstel bevat onder andere voor instellingen de mogelijkheid om een vrijwillige instellingstoets kwaliteitszorg aan te vragen. Als de resultaten daarvan positief zijn, kan de accreditatie van opleidingen van die instellingen op een eenvoudiger manier plaatsvinden. Naar schatting kan dat een lastenreductie van 40% voor de sector opleveren wanneer voldoende instellingen de toets positief doorstaan. In pilots die momenteel worden gehouden, komt onder meer de juistheid van deze schatting aan de orde.
- Conform het convenant van 5 september 2007 kunnen universiteiten hun rijkssubsidies (van VROM, LNV, EZ, OCW en Fin) verantwoorden met één gezamenlijke accountantsverklaring. Bovendien is afgesproken dat instellingen de te verrekenen subsidiabele kosten op geharmoniseerde wijze kunnen aangeven. Dat verlaagt de kosten aanzienlijk. De accountant controleert het geheel aan subsidies en voegt één verklaring toe, in plaats van soms tientallen. De administratieve en controlelasten van de universiteiten zullen daardoor met ruim

60% dalen, stelt het Ministerie van Financiën («Univers(ele) vereenvoudiging», juli 2007) bij volledige implementatie.

Extra aandachtspunten/afspraken:

- De mate van irritatie en regeldrukbeleving worden blijvend gemonitord via de quickscan Personeels- en Mobiliteitsonderzoek POMO (BZK) en de sociale jaarverslagen van de universiteiten.
- VSNU zal de regeldruk blijvend onder de aandacht brengen bij de colleges van bestuur. De VSNU zal voorbeelden uit POMO en het ITS-rapport gebruiken om duidelijk te maken hoe belangrijk het is om de ergernis tot een minimum te beperken en hoe dat het beste kan gebeuren.
- Een aantal irritante regels dat in het rapport hoog in de lijst staat, heeft betrekking op accreditatie. Het instrument instellingstoets (nieuwe accreditatiestelsel) wordt door de VSNU ondersteund en deze optie zou moeten leiden tot een forse reductie van de irritante regels.
- Met de VSNU- is net als met de HBO-raad- afgesproken dat de «benchmark overhead universiteiten en hogescholen» eens per 5 jaar wordt uitgevoerd.
- OCW zal de regeldruk in het periodiek overleg met de VSNU op de agenda houden.

4. Slot

Met deze brief geef ik aan dat veel partijen werken aan het terugdringen van regeldruk en de ergernis daarover. We zijn op de goede weg, gaan door met lopende acties en nieuwe initiatieven én houden met elkaar de vinger goed aan de pols.

De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
R. H. A. Plasterk

Tabel 1: Irritatie door regels in het onderwijs bij leraren

	bao	vo	mbo	hbo	wo
Gemiddeld irritatiecijfer (1 = niet irritant 10 = zeer irritant)	4,8	4,5	4,6	4,5	4,8
Aantal regels die het meest irriteren	6	6	9	7	5
Herkomst meest irritante regels: overheid/instelling	4/2	3/3	6/3	2/5	2/3

Bron: ITS, Radboud Universiteit Nijmegen, Beleving van regeldruk in het onderwijs, 2008.

Tabel 2: Regels die het meest irriteren bij docenten in het basisonderwijs en herkomst

Regels rond door verwijzingsprocedure van leerlingen naar het speciaal onderwijs	OCW
Regels over werktijdenregistratie en vastgestelde werktijden	SZW
Regels voor verplichte aanwezigheid bij vergaderingen/cursussen/studiedagen/werkgroepen	School
Regels over scholing en competenties van leraren	OCW/School
Regels voor verplichte administratie voor onderwijs aan leerlingen met problemen	OCW
Regels over uitvoering van taken door leraren buiten de lesgevende taken	School

Bron: ITS, Radboud Universiteit Nijmegen, Beleving van regeldruk in het onderwijs, 2008.

Tabel 3: Regels die het meest irriteren bij docenten in het voortgezet onderwijs en herkomst

Regels m.b.t. onderwijstijd	OCW
Regels over uitvoering van taken door leraren buiten de lesgevende taken	School
Regels voor verplichte aanwezigheid bij vergaderingen/cursussen/studiedagen/werkgroepen	School
Regels over verplichte registratie uren taakbeleid	School
Regels/afspraken over frequentie en duur van vergaderingen	School
Regels over scholing en competenties van leraren	OCW/School

Bron: ITS, Radboud Universiteit Nijmegen, Beleving van regeldruk in het onderwijs, 2008.

Tabel 4: Regels die het meest irriteren bij docenten in het middelbaar beroepsonderwijs en herkomst

Regels bij de invoering en uitvoering van onderwijsvernieuwingen	OCW/Instelling
Regels over toetsing en toetsen/OER	OCW/Instelling
Regels over het aan moeten nemen van deelnemers/studenten	OCW
Regels m.b.t. onderwijstijd	OCW
Regels over ondersteuning en het verkrijgen van voorzieningen	Instelling
Regels voor scholing en competenties van docenten	OCW/Instelling
Regels voor verplichte aanwezigheid bij vergaderingen/cursussen/studiedagen/werkgroepen	Instelling
Regels/afspraken over registratie van aanwezigheid deelnemers/studenten	Inspectie/ Instelling
Regels over het gebruik en toewijzing van werkplekken voor docenten	Instelling

Bron: ITS, Radboud Universiteit Nijmegen, Beleving van regeldruk in het onderwijs, 2008.

Tabel 5: Regels die het meest irriteren bij docenten in het hoger beroepsonderwijs en herkomst

Regels over het toekennen van urenvergoeding voor onderwijs en ontwikkel-aken	Instelling
Regels bij de invoering en uitvoering van onderwijsvernieuwingen	OCW/Instelling
Regels over de uitvoering van accreditatie/visitatie	OCW
Regels voor de roostering van lessen	Instelling
Regels over ondersteuning en het verkrijgen van voorzieningen	Instelling
Regels over de invoering en het gebruik van nieuwe systemen	Instelling
Regels over het gebruik en toewijzing van werkplekken voor docenten	Instelling

Bron: ITS, Radboud Universiteit Nijmegen, Beleving van regeldruk in het onderwijs, 2008.

Tabel 6: Regels die het meest irriteren bij docenten in het wetenschappelijk onderwijs

Regels rond aanstellingen van docenten	CAO/Instelling
Regels over tijdschrijfsystemen/urenregistratie voor docenten	Instelling
Regels over ondersteuning en het verkrijgen van voorzieningen	Instelling
Regels over het gewicht van publicaties	Instelling
Regels over de uitvoering van accreditatie/visitatie	OCW
Regels bij de invoering en het uitvoeren van onderwijsvernieuwingen	OCW/Instelling

Bron: ITS, Radboud Universiteit Nijmegen, Beleving van regeldruk in het onderwijs, 2008.

Tabel 7: Regels die het meest irriteren bij docenten in het (voortgezet) speciaal onderwijs*

Regels voor verplichte aanwezigheid bij vergaderingen/cursussen/studiedagen/werkgroepen
Procedure Commissie van Indicatiestelling
Regels over werktijdenregistratie en vastgestelde werktijden
Regels/afspraken over frequentie en duur van vergaderingen
Regels over betrokkenheid van leraren bij beheer budget leermiddelen
Procedures voor het aanvragen van materialen en diensten in de school
Regels over uitvoering van taken door leraren buiten de lesgevende taken
Regels over scholing en competenties van leraren

Bron: ITS, Radboud Universiteit Nijmegen, Beleving van regeldruk in het onderwijs, 2008.

* Het onderzoek is voor het (voortgezet) speciaal onderwijs ((v)so) niet geheel kwantitatief representatief, aangezien slechts 19 leraren de internetvragenlijst hebben ingevuld. Toch moet wel waarde worden gehecht aan de uitkomsten. Het beeld dat uit het onderzoek in het (v)so komt, toont overeenkomsten met het beeld in andere sectoren. Ook door de WEC-raad worden de irritaties herkend, zijn er geen onverwachte meldingen van irritaties en zijn er geen belangrijke punten die missen. Tevens zijn de uitkomsten in lijn met het onderzoek «De professional ontlast» (Ecorys, 2006).