

Werkdruk van docenten: een veelkoppig monster

*Onderzoek bij scholen in het Samenwerkingsverband
vo-vso Nijmegen en omstreken*

T. Eimers
M. Roelofs
R. Kennis

Nijmegen, 30 augustus 2018



Projectnummer: 2018.820

© 2018 KBA Nijmegen

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden vermenigvuldigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze dan ook, en evenmin in een retrieval systeem worden opgeslagen, zonder de voorafgaande schriftelijke toestemming van KBA Nijmegen.

No part of this book/publication may be reproduced in any form, by print, photoprint, microfilm or any other means without written permission from the publisher.

Inhoudsopgave

1	Inleiding	1
1.1	Aanleiding	1
1.2	Opzet en onderzoeksvragen	1
1.3	Respons vragenlijst	2
1.4	Leeswijzer	3
2	Ervaren werkdruk	5
2.1	Ervaren werkdruk bij docenten	5
2.2	Ervaren werkdruk: enquêteresultaten	6
3	Aspecten van werkdruk	9
3.1	Proces in de klas	9
3.2	Administratie en overleg	12
3.3	Taak en taakverdeling	13
3.4	Autonomie en steun	15
4	Rol passend onderwijs	19
4.1	Passend onderwijs	19
4.2	Werkdruk en passend onderwijs	20
4.3	Meningen over passend onderwijs	21
4.4	Conclusies	23
5	Rol veranderingen Flex College	25
5.1	Verdwijnen aanbod vmbo	25
5.2	Aanbod Rebound	26
5.3	Aanbod diplomatrajecten Eigenwijs	27
5.4	Conclusies	28
6	Samenvattende conclusies en aanbevelingen	29
	Bijlage – Overzicht geïnterviewde personen	33

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

In de Monitor Flex College worden leerlingen van het Flex College gevolgd in hun schoolloopbaan tijdens en na uitstroom van het Flex College. Het volgen van de leerlingen maakt het mogelijk de effectiviteit van het Flex College te bepalen. KBA Nijmegen heeft inmiddels vijf metingen gedaan. In de rapportage over de vijfde meting werd onder andere ingegaan op de vraag of recente veranderingen in het aanbod van het Flex College van invloed zouden zijn op de werkdruk van docenten het regulier onderwijs. Door het stoppen van het vmbo-aanbod bij het Flex College zouden leerlingen met een zwaardere ondersteuningsbehoefte in het regulier onderwijs moeten blijven, waardoor de werkdruk van docenten zou toenemen. Specifiek ging het om de volgende passage in de rapportage:

“De verschuiving naar meer extra ondersteuning op de reguliere school [zou] [...] op papier [...] de werkdruk voor een docent niet moeten beïnvloeden. Volgens de schoolleiders neemt dit niet weg dat een cumulatie van leerlingen met een zware ondersteuningsbehoefte meer tijd van de docent/mentor vraagt voor overleg en afstemming met de ketenpartners. Gezien de beperkte omvang van het aantal vmbo-lesplaatsen bij het Flex College is het echter niet aannemelijk dat het opheffen van deze lesplaatsen resulteert in een dergelijke cumulatie. Dit beperkte aantal leerlingen verdunt zich over het voedingsgebied van het Samenwerkingsverband. Vandaar dat schoolleiders niet vrezen dat specifiek het opheffen van het vmbo-programma van het Flex College zal leiden tot een taakverzwaring voor docenten”.

Tegen de achtergrond van bredere zorg over werkdruk in het onderwijs hebben het Samenwerkingsverband vo-vso Nijmegen en omstreken¹ en de Gemeente Nijmegen KBA Nijmegen gevraagd een verdiepend onderzoek te doen naar het aspect van de werkdruk van docenten op de reguliere scholen binnen het Samenwerkingsverband. Belangrijke vraag daarbij is welke rol passend onderwijs en concreet de veranderingen binnen het Flex College spelen in de werkdruk.

1.2 Opzet en onderzoeksvragen

Onderzoeksopzet

In het onderzoek is eerst in kaart gebracht of de werkdruk bij docenten op reguliere scholen in het Samenwerkingsverband hoog is, ten tweede is onderzocht waar dat aan ligt en vervolgens is gekeken of en in welke mate passend onderwijs en concreet de veranderingen binnen het Flex College daarin een rol spelen.

Het onderzoek bestond uit een korte literatuurstudie, een schriftelijke enquête bij docenten en interviews met een selectie van zorgcoördinatoren en directeuren/rectoren van scholen aangesloten bij het Samenwerkingsverband.

¹ In het vervolg van de rapportage wordt het Samenwerkingsverband vo-vso Nijmegen e.o. kortweg aangeduid met het Samenwerkingsverband.

- Door middel van een korte literatuurstudie is bekeken wat er bekend is over de werkdruk van docenten. Hierbij is nadrukkelijk ook gebruik gemaakt van rapportages die geschreven zijn binnen het meerjarige evaluatieprogramma Passend Onderwijs (uitgevoerd door het consortium Evaluatie Passend Onderwijs).
- Ten behoeve van het onderzoek is een vragenlijst opgesteld. Deze vragenlijst is gebaseerd op relevante literatuur onder meer van de Onderwijsraad en het CBS (zie hoofdstuk 2). In de vragenlijst is ingegaan op de werkdruk die de docent ervaart en op verschillende factoren die op deze ervaren werkdruk van invloed zijn. In de vragenlijst is gevraagd in hoeverre de werkdruk is toe- of afgenomen sinds de invoering van passend onderwijs in augustus 2014 en in de hoeverre de veranderingen binnen het Flex College gevolgen heeft gehad voor het werk van de docent. De vragenlijst is door de schoolbestuurders/-directeuren binnen het Samenwerkingsverband verspreid onder de docenten van hun school. De vragenlijst is ingevuld door 588 docenten van 17 verschillende scholen. Verderop in dit hoofdstuk wordt nader ingegaan op de respons.
- Ter verdieping van de uitkomsten van de vragenlijst zijn in het onderzoek interviews gedaan met zorgcoördinatoren (4) en directeuren/rectoren (7) van de scholen. In de interviews is ingegaan op de werkdruk van docenten, de veranderingen in de werkdruk als gevolg van passend onderwijs en de gevolgen van de veranderingen in het Flex College voor docenten. Een overzicht van de geïnterviewde personen is opgenomen in de bijlage.

Onderzoeksvragen

De vraagstelling van het onderzoek luidt: is er sprake van een toegenomen werkdruk bij docenten op reguliere scholen binnen het Samenwerkingsverband als gevolg van Passend Onderwijs en specifiek als gevolg van de veranderingen binnen het Flex College?

Deze vraagstelling valt uiteen in de volgende deelvragen:

- Hebben docenten te maken met een toegenomen werkdruk?
- Welke oorzaken liggen ten grondslag aan de toegenomen werkdruk?
- Welke rol speelt Passend Onderwijs in de toegenomen werkdruk?
- Welke rol spelen de veranderingen binnen het Flex College in de toegenomen werkdruk?

1.3 Respons vragenlijst

Om de onderzoeksvragen te beantwoorden is – naast interviews met zorgcoördinatoren en directeuren/rectoren – gebruik gemaakt van een schriftelijke enquête, die is verspreid onder docenten werkzaam op scholen (voortgezet onderwijs) aangesloten bij het Samenwerkingsverband. De vragenlijst is door de schoolbestuurders/-directeuren verspreid onder de docenten van hun school. Het voortgezet speciaal onderwijs is niet in het onderzoek betrokken, het praktijkonderwijs wel.

Uiteindelijk hebben 588 respondenten de vragenlijst ingevuld voor in totaal 17 scholen. Omdat niet alle respondenten de vragenlijst volledig hebben ingevuld, kan de respons per vraag verschillen.

Meer dan 90 procent van de respondenten is docent. De overige respondenten hebben een andere functie, zoals afdelingsleider of coördinator. Naast docent is bijna twee derde van de respondenten (64 procent; 376 respondenten) ook mentor van één of meerdere klassen.

Respons over de scholen

De respondenten zijn afkomstig van 17 verschillende vo-scholen in het Samenwerkingsverband. Er zijn in totaal 20 vo-scholen en 1 school voor praktijkonderwijs aangesloten bij het

Samenwerkingsverband. Dat betekent dat ruim 80 procent van de scholen gehoor heeft gegeven aan de oproep om mee te werken aan het onderzoek. De respons per school varieert van 7 tot 77 docenten, met een gemiddelde van 34 docenten per school. Alle onderwijsniveaus, behalve het praktijkonderwijs, zijn goed vertegenwoordigd in het onderzoek.

Kenmerken respondenten

Onderstaande tabellen geven een overzicht van de kenmerken van de respondenten. Hoewel we geen gegevens beschikbaar hebben van de totale populatie docenten in het voortgezet onderwijs is wel zichtbaar dat er binnen het onderzoek sprake is van een grote spreiding naar geslacht leeftijd en aanstelling.

Tabel 1.1 – Kenmerken respondenten

		Aantal	%
Geslacht	Man	263	45
	Vrouw	325	55
Leeftijd	< 25 jaar	16	3
	25-34 jaar	148	25
	35-44 jaar	141	24
	45-54 jaar	122	21
	55 jaar en ouder	161	27
Jaren werkervaring in het onderwijs	Minder dan 3 jaar werkervaring	32	5
	3-9 jaar werkervaring	157	27
	10-24 jaar werkervaring	254	43
	25 jaar of meer werkervaring	145	25
Aanstelling	0,5 FTE of minder	46	8
	0,6 FTE	84	14
	0,7 FTE	50	9
	0,8 FTE	168	29
	0,9 FTE	47	8
	1 FTE	187	32
	Onbekend	6	1
Totale aantal respondenten		588	100

Gemiddeld is de aanstelling van de respondenten ruim 0,8 FTE. Ruim twee derde van de docenten heeft een aanstelling van minimaal 0,8 FTE.

1.4 Leeswijzer

Het onderzoeksrapport is als volgt opgebouwd. In hoofdstuk 2 wordt het begrip ‘ervaren werkdruk’ toegelicht aan de hand van enkele onderzoeksrapporten en staan we kort stil bij verschillen in ervaren werkdruk op basis van persoonskenmerken als leeftijd en werkervaring. In hoofdstuk 3 wordt beschreven welke aspecten van invloed zijn op werkdruk en hoe die aspecten samenhangen. In hoofdstuk 4 en 5 wordt respectievelijk gekeken of en in welke mate passend onderwijs en concreet de veranderingen binnen het Flex College een rol spelen in de ervaren werkdruk. De rapportage sluit af met samenvattende conclusies en aanbevelingen.

2 Ervaren werkdruk

2.1 Ervaren werkdruk bij docenten

Werkdruk is een veelkoppig monster. Uit de onderzoeksliteratuur weten we dat werkdruk veel verschillende oorzaken heeft, die vaak in combinatie een rol spelen. Al in 2002 schreef de Onderwijsraad² een uitgebreid rapport over werkdruk in het onderwijs, met een advies aan de minister en onderwijssector om het probleem aan te pakken. Nu, zestien jaar later, is de discussie over werkdruk in het onderwijs nog onverminderd actueel en urgent. Werkdruk in het onderwijs blijkt een hardnekkig en complex probleem.

Het is belangrijk om er op te wijzen dat we in dit onderzoek telkens spreken over de (door docenten zelf) ervaren werkdruk. Dat is een subjectieve maat voor werkdruk. Het is lastig om een objectieve maat voor werkdruk te hanteren. De druk hangt immers niet alleen af van de zwaarte of omvang van het werk, maar ook van de draagkracht (ervaring, competenties, motivatie, ondersteuning) van degene die het werk moet uitvoeren. Wat voor een beginnend docent een lastige opgave is, kan voor een meer ervaren docent eenvoudig zijn. Een tweede reden waarom een objectieve maat voor werkdruk niet gebruikt wordt, is de complexiteit van aspecten die werkdruk veroorzaken. Het gaat om meer dan alleen de taken die moeten worden verricht (werklast). Een van de schoolleiders in het onderzoek drukte het zo uit: *“Objectief gezien is de jaartaakverdeling in orde. Iedereen heeft de uren voor zijn taken. Maar de beleving is anders...”*

In 2002 formuleerde de Onderwijsraad het op een vergelijkbare manier: *‘Uit onderzoek naar taakbesteding en taakbelasting van leraren blijkt dat leraren gemiddeld over een jaar nauwelijks meer uren werken dan op basis van hun aanstellingsomvang van hen kan worden verwacht. De werkdruk is daarom op het eerste oog niet buitensporig.’* Maar dat geldt niet, zo vervolgt de Onderwijsraad, voor de door leraren ervaren werkdruk, die duidelijk een hoge belasting aangeeft.

Onderzoek van CBS³ naar de werkdruk van verschillende beroepsgroepen laat zien dat mensen die werkzaam zijn in het onderwijs behoren tot de groepen werknemers met een bovengemiddelde ervaren werkdruk. Docenten uit het basisonderwijs behoren tot de groep met de hoogste ervaren werkdruk, maar ook docenten algemene vakken secundair onderwijs ervaren een bovengemiddelde werkdruk. Uit de literatuur komt naar voren dat de complexiteit en onvoorspelbaarheid van het werk, maar ook de emotionele veeleisendheid van het beroep belangrijke factoren zijn die bijdragen aan de hogere ervaren werkdruk bij docenten. Er wordt onder andere bedoeld op de complexe leerling-docent verhoudingen en emotionele belasting die de dagelijkse omgang met leerlingen met zich meebrengt. Ook als eigen onderwijsdoelen met die van het schoolbestuur conflicteren, ontstaat een hogere werkdruk.

Ook de Onderwijsraad concludeert in haar advies *‘Toerusten = uitrusten. Werk en werkende in het onderwijs’* (2002) dat de ervaren of subjectieve werkdruk van docenten hoog is. Zij geeft aan dat dit onder meer komt doordat het werk vanwege de schoolvakanties in een periode van 40/41 weken verricht moet worden, het aantal (nieuwe) taken toeneemt, gewerkt wordt met ‘moeilijke’ leerlingen, en de mogelijkheden om het eigen werk zelf te plannen beperkt zijn. Andere aspecten

² Onderwijsraad (2002) *Toerusten = uitrusten. Werk en werkende in het onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad.

³ Smulders e.a. (2004); Chang (2009), in Bierings, H. (2017). *Beroep en werkdruk in Nederland*. Den Haag: CBS.

die een rol spelen, betreffen de werkorganisatie (een onvoldoende ontwikkeld integraal personeelsbeleid, het ontbreken van faciliteiten om het werk goed uit te kunnen voeren, en een negatieve schoolcultuur), persoonlijke kenmerken (leeftijd, psychische stabiliteit, thuissituatie en dergelijke) en externe factoren (waaronder het voortdurend moeten inspelen op maatschappelijke veranderingen, de toenemende diversiteit in de leerlingenpopulatie en de veranderingen als gevolg van het onderwijsbeleid van de rijksoverheid).

In het hiervoor genoemde onderzoek van CBS is gebruik gemaakt van een 'instrument' om werkdruk te meten. Het instrument is gebaseerd op de Nationale Enquête Arbeidsomstandigheden. Deze enquête omvat vragen waarin werknemers naar hun arbeidssituatie wordt gevraagd. Bij het meten van werkdruk stelt CBS drie items centraal: 'Moet u extra hard werken om iets af te krijgen?', 'Moet u heel veel werk doen?' en 'Moet u erg snel werken?'. De antwoordcategorieën zijn bij elke vraag: 'altijd', 'vaak', 'soms' en 'nooit'. De drie items zijn samengevoegd tot een schaalindicator voor werkdruk. Werkdruk kan zich daarmee uiten in extra hard, erg snel of heel veel werk moeten doen.

2.2 Ervaren werkdruk: enquêteresultaten

In de vragenlijst, die is verspreid onder docenten is gevraagd naar de ervaren werkdruk (in een gemiddelde, maar wel recente, werkweek). Daarbij is gebruik gemaakt van de drie items die het CBS ook gebruikt, namelijk: 'Moet u extra hard werken om iets af te krijgen?', 'Moet u heel veel werk doen?' en 'Moet u erg snel werken?'. Onderstaande tabel biedt inzicht in de werkdruk die respondenten ervaren, afgezet tegen een landelijke referentiegroep.

Tabel 2.1 – Ervaren werkdruk van docenten, afgezet tegen landelijke referentiegroep

	Erg snel moeten werken (%)	Heel veel werk moeten doen (%)	Extra hard moeten werken (%)	Werkdruk totaal
Nooit [1]	3	1	1	1
Soms [2]	44	30	43	39
Vaak [3]	44	52	47	48
Altijd [4]	10	17	9	12
Gemiddeld	2,6	2,9	2,7	2,7
Referentiegroep	2,3	2,7	2,5	2,5
Leerkracht algemene vakken VO*				

* Bron: CBS (2017): Beroep en werkdruk in Nederland

Uit de tabel blijkt dat de docenten werkzaam op scholen binnen het Samenwerkingsverband wat betreft ervaren werkdruk iets hoger scoren dan de landelijke referentiegroep (leerkrachten algemene vakken voortgezet onderwijs). Op een schaal van 1 tot en met 10 beoordelen de docenten in het Samenwerkingsverband hun werkdruk gemiddeld met een 7,5. Bijna 60 procent van de docenten beoordeelt de eigen werkdruk met een 8 of hoger.

Aan de docenten van de scholen binnen het Samenwerkingsverband is eveneens gevraagd hun werkdruk te beoordelen op een schaal van 0 tot en met 10: 0 is geen werkdruk en 10 is een extreem grote werkdruk. Onderstaande tabel geeft een overzicht. De uitkomsten bevestigen het beeld van een hoge ervaren werkdruk bij de docenten.

Tabel 2.2 – Beoordeling van de eigen werkdruk, op een schaal van 1-10

	Aantal	%
4 of lager	29	5
5	23	4
6	51	9
7	139	24
8	228	39
9	94	16
10	24	4
Totaal	588	100
Gemiddelde cijfer	7,5	

Verschillen in ervaren werkdruk

Bekeken is in hoeverre de beoordeling van de eigen werkdruk verschilt naar kenmerken van de respondent. De combinatie leeftijd en werkervaring lijkt bepalend te zijn. Oudere docenten (>55 jaar) en docenten met langere werkervaring (>25 jaar) ervaren een boven gemiddelde werkdruk. Hoe meer werkervaring een docent heeft, hoe hoger de werkdruk is die wordt ervaren. Dit hangt samen met de stijgende leeftijd van de docent, maar mogelijk ook met extra taken van meer ervaren docenten.

Tabel 2.3 – Beoordeling eigen werkdruk, naar jaren werkervaring in het onderwijs

	Gemiddelde oordeel ervaren werkdruk	N
Minder dan 3 jaar werkervaring in het onderwijs	6,1	32
3-9 jaar werkervaring in het onderwijs	7,5	157
10-24 jaar werkervaring in het onderwijs	7,4	254
25 of meer jaar werkervaring in het onderwijs	7,8	145
Gemiddelde cijfer	7,5	588

Jongere docenten (<25 jaar), docenten met weinig werkervaring (<3 jaar) en docenten met een kleine aanstelling (<0,6 fte) ervaren daarentegen een beneden gemiddelde werkdruk. Docenten jonger dan 25 jaar beoordelen hun werkdruk gemiddeld met een 7.1, docenten met minder dan drie jaar werkervaring met een 6,1 en docenten met een aanstelling kleiner dan 0,6 fte met een 6,9.

Het geslacht van de respondenten blijkt nauwelijks invloed te hebben op de ervaren werkdruk. Mannen beoordelen hun werkdruk gemiddeld met een 7,4 en vrouwen met een 7,5. Ook school-type (vmbo/havo/vwo) en leerjaar (bovenbouw/onderbouw) waar docenten lesgeven, maakt nauwelijks verschil in de ervaren werkdruk.

De variatie aan ervaren werkdruk tussen docenten binnen een school is groot. Ook tussen de scholen zijn verschillen zichtbaar in ervaren werkdruk. De gemiddelde werkdruk varieert tussen scholen van 6,8 tot 8,1.

Tabel 2.4 – Gemiddeld oordeel ervaren werkdruk naar school

	Gemiddelde oordeel ervaren werkdruk
School 10	8,1
School 11	7,9
School 1	7,8
School 8	7,7
School 13	7,7
School 15	7,7
School 16	7,6
School 9	7,5
School 5	7,5
School 3	7,4
School 7	7,4
School 4	7,3
School 6	7,3
School 14	7,3
School 12	7,2
School 2	6,9
School 17	6,8
Gemiddelde cijfer	7,5

In het onderzoek zijn de verschillen tussen scholen niet nader onderzocht. Uitgangspunt was dat docenten de enquête anoniem konden invullen en hun antwoorden niet per school zouden worden verwerkt en teruggekoppeld.

In het volgende hoofdstuk gaan we in op de verschillende aspecten die bijdragen aan vergroting – en soms ook vermindering – van de werkdruk.

3 Aspecten van werkdruk

In dit onderzoek hebben we gekeken of docenten in het Nijmeegse voortgezet onderwijs een hoge werkdruk ervaren en welke aspecten bepalend zijn voor de ervaren werkdruk. Daarbij hebben we gebruik kunnen maken van eerder onderzoek, onder meer door het CBS.⁴ In de vragenlijst voor docenten hebben we hen dertig verschillende aspecten voorgelegd, waarvan uit ander onderzoek we weten dat ze bij werkdruk een rol kunnen spelen. De docenten is gevraagd aan te geven of en in welke mate het aspect bijdraagt aan een hogere of lagere werkdruk. De aspecten waren geordend in drie categorieën:

- Inhoudelijke aspecten
Waaronder: omvang en samenstelling klas, contact met ouders, intern en extern overleg, mentorschap.
- Organisatorische aspecten
Waaronder: omvang takenpakket en indeling werk, autonomie en zelfstandigheid, ervaren steun en ondersteuning.
- Werkomstandigheden
Waaronder: werkorganisatie, maatschappelijke ontwikkelingen, rol van externe partijen (overheid, Inspectie, Samenwerkingsverband).

Van de dertig voorgelegde aspecten leveren er volgens een meerderheid van de docenten 17 een bijdrage aan hogere werkdruk. Van slechts één van de dertig aspecten vindt een meerderheid dat het bijdraagt aan minder werkdruk. We gaan hierna uitgebreid in op de achtergronden van de ervaren werkdruk, maar de cijfers illustreren hoe complex en veelzijdig werkdruk is.

Om meer duidelijkheid te krijgen over hoe de verschillende aspecten werken hebben we in de analyse gekeken naar verbanden en samenhang tussen de aspecten.⁵ Die analyse leverde vier clusters van aspecten op die werkdruk beïnvloeden. Het zijn de volgende vier factoren die in belangrijke mate de werkdruk bepalen:

- Proces in de klas
- Administratie en overleg
- Taken en taakverdeling
- Autonomie en steun

De eerste drie genoemde factoren dragen vooral bij aan een vergroting van de werkdruk. De vier factor (autonomie en steun) heeft een bijdrage aan vermindering van werkdruk. In de volgende paragrafen gaan we dieper in op de vier factoren.

3.1 Proces in de klas

Het onderstaande overzicht laat zien welke aspecten een rol spelen in de factor Proces in de klas. Het cijfer in de tweede kolom geeft aan hoeveel procent van de docenten vindt dat het aspect bijdraagt aan een vergroting van de ervaren werkdruk.

⁴ Bierings, H. (2017) *Sociaaleconomische trends. Beroep en werkdruk in Nederland*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.

⁵ Factor- en betrouwbaarheidsanalyse leverde vier factoren op met een Cronbach's alpha van 0.700 of hoger.

Tabel 3.1 – Factor Proces in de klas

Aspecten	Verhoging werkdruk *
Het gemiddelde aantal leerlingen in mijn klassen (met en zonder ondersteuningsbehoefte)	75
Het aantal leerlingen met een ondersteuningsbehoefte in mijn klassen	85
De zwaarte/complexiteit van de ondersteuningsbehoefte van leerlingen in mijn klassen	80
Werkorganisatie: opvangen van lessen van collega's (bv. door ziekte)	57
Maatschappelijke ontwikkelingen: mate waarin leerlingen veranderen (motivatie & mentaliteit van leerlingen, afleiding door mobiele telefoons, etc.)	79
Beoordeling van het onderwijs op onderwijsprestaties/sturing op resultaat (door onder meer Samenwerkingsverband, overheid, Inspectie)	54
Regelgeving met betrekking tot toelating tot het speciaal onderwijs (VSO)	48
Differentiëren en bieden van maatwerk aan elke leerling (als gevolg van eisen door overheid, Samenwerkingsverband, Inspectie)	79

* Percentage docenten dat aangeeft dat het aspect bijdraagt aan vergroting van de ervaren werkdruk.

Moeilijke klas

Een grote meerderheid van de docenten (75-85%) benoemt de omvang en samenstelling van de klas als een aspect dat leidt tot hogere werkdruk. Daarbij gaat het om de totale omvang van de klas en om de aanwezigheid van leerlingen met een ondersteuningsbehoefte.

Ook uit de interviews met zorgcoördinatoren en schoolleiders komt naar voren dat docenten te maken hebben met veel leerlingen met een ondersteuningsbehoefte. Ook wordt gewezen op de verschillende typen problematiek waarmee de leerlingen te maken hebben. Het gaat zowel om het aantal leerlingen waar 'iets mee is', als om het aantal gevallen met een zware ondersteuningsbehoefte. Juist bij die laatste categorie maakt het aantal een groot verschil: 3 of 5 of 7 in een klas maakt veel uit.

De druk die docenten ervaren door leerlingen met extra ondersteuningsbehoefte in de klas doet zich met name in het vmbo voor, maar zeker niet alleen daar. In het vmbo zien zorgcoördinatoren en schoolleiders ook problematiek bij ouders (armoede, ziekte, opvoedingsproblemen) die het voor de kinderen extra zwaar maakt. In het havo/vwo spelen problemen als angst en prestatiedruk.

Opvallend is dat docenten ook vinden dat hun leerlingen veranderen onder invloed van maatschappelijke ontwikkelingen. Ze zien een andere mentaliteit en houding. In een van de interviews vertelde een respondent dat het net leek of er steeds meer ongemotiveerde leerlingen zijn. Het kost meer moeite om hen te activeren en bij het onderwijs te betrekken. De oorzaak legt men bij maatschappelijke ontwikkelingen: jongeren zijn naast school ook druk met sport, vrije tijd, baan-tjes en sociale media.

Druk door ouders

De zwaarte van de leerlingengroep wordt deels versterkt door de rol die ouders daarbij hebben. Dat uit zich op twee verschillende manieren: aan de ene kant zijn er ouders die niet thuis geven als de school hen benadert en uitnodigt, aan de andere kant zijn er ouders die juist veel het contact zoeken en soms hoge druk leggen op de docent. Dit speelt vooral bij docenten die mentor van een groep leerlingen zijn. Op het aspect van mentorschap komen we in een volgende paragraaf nog terug.

Soms kost het mentoren veel tijd om contact te krijgen met ouders, maar het omgekeerde is ook een probleem: mentoren zijn vaak veel tijd kwijt met het beantwoorden van email van ouders. Op sommige scholen is dat een duidelijk probleem, andere scholen stellen grenzen aan het email-contact om overbelasting van de mentor te voorkomen. Druk van ouders ontstaat wanneer zij een diagnose hebben laten stellen van de problemen waarmee hun kind te maken heeft en vervolgens verwachten dat de school (met name de mentor) naar die diagnose handelt. Het verwachtingspatroon is hoog bij deze ouders, terwijl de school dat niet altijd kan of wil waarmaken. Overigens komt in de interviews ook de positieve kant van betrokkenheid van ouders naar voren.

Druk vanuit de school

Docenten zien zich voor een omvangrijke en zware klas geplaatst en ervaren daarbij ook druk vanuit de school zelf om daarmee op een goede manier om te gaan. Scholen zien de diversiteit van ondersteuningsbehoeften bij leerlingen en zien de noodzaak om leerlingen anders en beter te motiveren. Daarom zijn veel scholen bezig om het onderwijs anders in te richten. Van docenten wordt gevraagd adequaat om te gaan met de diversiteit in de klas door te differentiëren in tempo, lesstof en begeleiding. Vaak wordt een meer activerende, coachende rol van docenten gevraagd. Een zekere druk gaat ook uit van het interne zorgteam (zorgcoördinator). Zij vragen van mentoren dat zij helpen met het opstellen en uitvoeren van ondersteuningsplannen en vragen om verantwoording en verslaglegging. Vaak streeft men ook naar meer ondersteuning in de klas met een actieve rol van de docent.

Druk van buitenaf

Uit de enquête onder docenten komt duidelijk naar voren dat zij de oorzaak van de zwaarte van de klas en met name de extra ondersteuningsbehoefte deels buiten de school leggen: maatschappelijke veranderingen, eisen vanuit de overheid, Samenwerkingsverband en Inspectie en regelgeving rondom plaatsing in speciaal onderwijs. Ook in de interviews wordt gewezen op de vele opdrachten die bij het onderwijs worden neergelegd rondom veiligheid, gezondheid, radicalisering, drugspreventie en meer.

In het volgende hoofdstuk gaan we apart in op de rol die passend onderwijs daarbij speelt.

Zelfopgelegde druk door docenten

Naast alle druk die docenten ervaren om zich heen, speelt de druk die zij zichzelf opleggen een belangrijke rol. In de interviews werd telkens gewezen op de grote betrokkenheid en verantwoordelijkheid die docenten in hun werk ervaren. Zij hebben een sterke, intrinsieke motivatie om hun werk goed te willen doen, om leerlingen de aandacht te geven die nodig is. Het werken met jonge, soms kwetsbare mensen brengt een grote verantwoordelijkheid met zich mee. Daarin ligt de aantrekkelijkheid van het vak en daaraan ontnemen docenten ook voldoening in hun werk. Vergroting van werkdruk ontstaat wanneer docenten het gevoel hebben niet meer aan de (zelfopgelegde) eisen te kunnen voldoen: te weinig uren beschikbaar voor goed contact met ouders en leerlingen, te veel leerlingen die extra aandacht vragen in de klas, te grote veranderingen in het werk om bij te kunnen houden.

De factor Proces in de klas is misschien wel de belangrijkste oorzaak van hoge ervaren werkdruk. Het raakt aan de kerntaak van docenten, namelijk het lesgeven en begeleiden in de klas. Dat is wat de hoofdtaak, maar ook de kerncompetentie van de docent is. Het werk dat de docent moet doen in de klas is vaak ingewikkelder geworden. Dat ligt aan de samenstelling van de klas enerzijds en aan de hoge verwachtingen van ouders, school, buitenwereld en docenten zelf anderzijds.

3.2 Administratie en overleg

Het onderstaande overzicht laat zien welke aspecten een rol spelen in de factor Administratie en overleg. Het cijfer in de tweede kolom geeft wederom aan hoeveel procent van de docenten vindt dat het aspect bijdraagt aan een vergroting van de ervaren werkdruk. Veel van de percentages zijn relatief laag (minder dan vijftig procent van de docenten). Dat komt doordat een deel van de docenten niet te maken heeft met de administratieve taken rondom zorgleerlingen, ofwel omdat zij geen mentor zijn, ofwel omdat hun school dat anders geregeld heeft. Dat geldt ook voor het overleg met externe partijen. Van degenen die er wel mee te maken hebben, vindt een grote meerderheid dat het leidt tot vergroting van werkdruk.

Tabel 3.2 – Factor Administratie en overleg

Aspecten	Verhoging werkdruk *
Opstellen van individuele begeleidingsplannen en/of groepsplannen	45 **
Bijhouden/bijwerken van individuele begeleidingsplannen en/of groepsplannen	51 **
Evalueren van individuele begeleidingsplannen en/of groepsplannen	51 **
Aanvragen van extra ondersteuning voor leerlingen met een ondersteuningsbehoefte	41 **
Administratie/registratie van gegevens in het leerlingvolgsysteem	71
Overleg en afstemming met anderen binnen de school (bv. zorgcoördinator, ondersteuningsteam, eigen onderwijsteam)	67
Overleg en afstemming met anderen buiten de school (bv. leerplicht, wijkteam, hulpverleners, consultants van het ondersteuningsplatform van het swv)	34 **

* Percentage docenten dat aangeeft dat het aspect bijdraagt aan vergroting van de ervaren werkdruk.

** Bij deze aspecten geeft 25-36% van de docenten aan dat ze er niet mee te maken hebben.

Opvallend in het overzicht is dat 71 procent van de docenten vindt dat het bijhouden van gegevens in het leerlingvolgsysteem (LVS) leidt tot vergroting van de werkdruk. Dertig procent van de docenten vindt zelfs dat het leidt tot een sterke vergroting.

Administratieve taken en overleg behoren tot het takenpakket van de docent. Dat is altijd zo geweest, maar in de interviews wordt erop gewezen dat het administratieve werk voor docenten, in het bijzonder voor mentoren, is toegenomen. Voor die toename worden verschillende oorzaken genoemd, die we hierna elk kort bespreken.

Andere manieren van werken in het onderwijs

Veranderingen in de manier waarop het onderwijs wordt vormgegeven kunnen reden voor (nieuwe of andere) administratieve taken zijn. Zo wordt bij de ondersteuning van zorgleerlingen in het voortgezet onderwijs vaker gewerkt met individuele ondersteuningsplannen (de zogenaamde ontwikkelingsperspectiefplannen of OPP's). Het meer planmatig werken leidt ertoe dat er plannen gemaakt, bijgehouden en geëvalueerd worden. Ook het meer individueel en gedifferentieerd lesgeven leidt ertoe dat er meer en beter bijgehouden moet worden. Wanneer leerlingen op verschillend niveau en in verschillend tempo vakken volgen, vergt dat een goede planning en registratie. De toegenomen aandacht voor leerlingvolgsystemen en de tijd die dat vraagt van docenten is daarvan mede een gevolg.

Functionele vereisten

Bepaalde procedures en werkprocessen vragen om een goede verslaglegging. Dat geldt bijvoorbeeld bij een warme overdracht van een leerling naar een andere school of naar vervolgonderwijs. Rondom dit soort overgangen en overdrachten worden tegenwoordig meer eisen gesteld dan vroeger.

Een ander voorbeeld is het aanvragen van meer ondersteuningsmogelijkheden voor een leerling. Tot voor kort moesten deze 'ondersteuningspakketten' bij het Samenwerkingsverband worden aangevraagd. Bij een dergelijke aanvraag moest ook de vraag beantwoord worden wat er tot nu toe gedaan is voor de leerling en met welk resultaat.

Verantwoording

De behoefte aan verantwoording (in de vorm van LVS-gegevens, verslagen) is niet alleen gekoppeld aan bepaalde werkprocessen, maar is een bredere trend in het onderwijs. Niet alleen wordt er van buiten de school gevraagd aan de school wat er wordt gedaan en wat de resultaten zijn (bijvoorbeeld door de Inspectie, door het Samenwerkingsverband, door ouders of overheden). Ook intern, binnen de school, is er meer behoefte aan transparantie. Uit de gesprekken met schoolleiders blijkt dat zij zich nadrukkelijk willen bezighouden met de kwaliteit van het onderwijs en daarom ook veel vragen van hun teams op het gebied van verantwoording en overleg.

Communicatie

Daarmee is ook de link gelegd naar het vierde aspect, dat van de communicatie. Dat is deels een administratieve taak: verslagen maken, gegevens bijhouden en – we noemden het eerder al – beantwoorden van e-mails. Deels gaat het ook om intern overleg op het niveau van teams, vakgroepen en van de school.

De tijd die docenten nodig hebben voor administratieve taken en overleg lijkt te zijn toegenomen. In het geheel van factoren die bijdragen aan de werkdruk speelt dit een belangrijke rol. Dat geldt zeker voor mentoren die vaak ook nog te maken hebben met registratie en overleg rondom leerlingen met extra ondersteuningsbehoefte. Uit de interviews komt naar voren dat de reden voor de administratieve taak of het overleg vaak wel betekenisvol is: warme overdracht, planmatig werken, resultaatgericht werken, transparantie. Dat neemt niet weg dat de feitelijke administratieve verplichtingen en procedures als bureaucratisch, te formeel of te uitgebreid kunnen worden ervaren. Sommige scholen besteden extra aandacht aan het terugdringen van onnodig uitgebreide administratieve taken. Ook op het niveau van het Samenwerkingsverband wordt daaraan gewerkt.

3.3 Taak en taakverdeling

Tabel 3.3 laat zien welke aspecten een rol spelen in de factor Taak en taakverdeling. Het cijfer in de tweede kolom geeft wederom aan hoeveel procent van de docenten vindt dat het aspect bijdraagt aan een vergroting van de ervaren werkdruk.

Tabel 3.3 – Factor Taak en taakverdeling

Aspecten	Verhoging werkdruk *
Het aantal verschillende taken dat ik heb binnen de school	60
De uren die ik krijg voor de taken die ik heb binnen de school	70
De piekbelasting op bepaalde momenten in het schooljaar (spreiding van het werk)	91
Administratie/registratie van gegevens in het leerlingvolgsysteem	71
Overleg en afstemming met anderen binnen de school (bv. zorgcoördinator, ondersteuningsteam, eigen onderwijsteam)	67
Mijn taken als mentor	90
Het contact en het overleg met ouders van leerlingen in mijn klassen	59
Maatschappelijke ontwikkelingen: mate waarin ouders mondig en/of veeleisend zijn	68

* Percentage docenten dat aangeeft dat het aspect bijdraagt aan vergroting van de ervaren werkdruk.

Het overzicht Taak en taakverdeling laat in een notendop zien wat de achtergrond is van de ervaren werkdruk bij docenten. De stapeling van taken (mentorschap, onderwijstaken, administratie, contact met ouders, interne overleggen) afgezet tegen de beschikbare uren.

Mentorschap

Veel docenten ervaren het mentorschap als een zware taak. De redenen daarvan zijn hiervoor al besproken: omvang van de klas, aantal leerlingen met ondersteuningsbehoeften, verantwoordelijkheidsgevoel, rol van ouders, verantwoording en overleg. Met de beschreven veranderingen in het onderwijs is de rol van de mentor nog belangrijker geworden. En daarmee ook de belasting groter geworden. Schooldirecties zien dat ook. Verschillende schoolleiders gaven in de interviews aan dat steeds minder docenten mentor willen worden, omdat zij het te zwaar vinden. Veel scholen hebben daarom het aantal taakuren voor mentorschap uitgebreid, duo-mentoraat ingericht of extra uren voor assistentie in de klas vrijgemaakt.

Versnippering

Zestig procent van de docenten geeft aan dat het aantal verschillende taken bijdraagt aan vergroting van de werkdruk. De veelheid van taken en aandachtspunten leidt, volgens sommige van de geïnterviewden, tot versnippering in het werk. Anderen vinden dat het meevalt met de versnippering, maar constateren wel dat elk van de taken afzonderlijk – naast het lesgeven – veel aandacht en tijd vraagt.

Typische kenmerken onderwijs

In de gesprekken met de schoolleiders bleek dat ook de typische kenmerken van het onderwijs en de manier van organiseren bijdragen aan hogere werkdruk. Een duidelijk voorbeeld is zijn de periodes van piekbelasting. Die leiden tot pieken in de werkdruk. Als redenen werden genoemd:

- Het onderwijs moet al het werk uitvoeren in ‘maar’ veertig werkweken per jaar. Tegenover de relatief veel vakantieweken staat de drukte in de weken dat het werk gedaan moet worden.
- Het schooljaarsysteem maakt dat elk jaar elke leerling beoordeeld moet worden, het onderwijs moet worden afgesloten, taken opnieuw moeten worden verdeeld en vervolgens alles weer opnieuw opgestart moet worden. Dat geeft, volgens sommige respondenten, onnodige piekbelasting.

- De meeste scholen werken met het zogenaamde jaartaaksysteem, waarin elk schooljaar de lesuren en aanvullende taken verdeeld worden over de docenten. Het systeem is ooit tot stand gekomen om ervoor te zorgen dat de ‘extra’ taken goed verdeeld worden over de docenten en om te bewaken dat de balans tussen taken en uren in evenwicht blijft. Veel schoolleiders zijn ongelukkig met het systeem. In de praktijk blijkt de balans tussen uren en taken juist vaak verstoord. Wat op papier klopt, leidt in werkelijkheid tot hoge werkdruk. Een ander kritiekpunt is dat het systeem nog sterk uitgaat van de individuele taken en verantwoordelijkheden van de docent, terwijl veel scholen juist inzetten op teamverantwoordelijkheid en de teams ook meer eigen regie willen geven in het onderling verdelen van taken.
- De kern van het werk van de docent is het lesgeven. Die uren liggen vast in het lesrooster. Voor de andere taken, die de docent zelfstandig kan uitvoeren, heeft hij vrijheid om zelf te bepalen wanneer hij die uitvoert. Een werkdag, waarbij de docent van negen tot vijf op school is, is niet gebruikelijk. Veel docenten kiezen ervoor minder tijd op school door te brengen en een deel van het werk thuis te doen. Die manier maakt dat de grens tussen werk en thuis of werk en vrije tijd vaak niet scherp is. Aan de ene kant is dat vanuit het perspectief van de docent een voordeel, want het geeft vrijheid en ruimte om voor een deel de eigen werktijden te sturen. Aan de andere kant is bekend dat het overlopen van werk in vrije tijd ook een aspect is dat kan leiden tot verhoging van de ervaren werkdruk. Denk daarbij aan bereikbaarheid (voor school, leerlingen, ouders) buiten de lesuren, werk in de avonden dat als ‘overwerk’ wordt ervaren, verlies aan afbakening van werkbare tijd.

Deze aspecten die tot hogere ervaren werkdruk kunnen leiden, zijn kenmerken van hoe de meeste scholen het werk hebben georganiseerd. Sommige scholen proberen daarin – tot op zekere hoogte – verandering in aan te brengen: ze stimuleren docenten om langer op school te blijven om samen met collega’s te kunnen werken. Veel van de genoemde aspecten zijn echter vastgelegd in wetgeving of overeenkomsten en kunnen niet of moeilijk door een afzonderlijke school worden gewijzigd.

3.4 Autonomie en steun

In tabel 3.4 staan de aspecten genoemd die een rol spelen in de factor Autonomie en steun. Anders dan bij de drie voorgaande factoren geeft het cijfer in de tweede kolom nu aan hoeveel procent van de docenten vindt dat het aspect bijdraagt aan een *vermindering* van de ervaren werkdruk.

Tabel 3.4 – Factor Autonomie en steun

Aspecten	Verlaging werkdruk *
De mate waarin ik zelf kan beslissen hoe en wanneer ik mijn werk uitvoer	40
De mate waarin ik zelf mijn werktempo kan regelen	31
De invloed die ik heb op en betrokkenheid bij de inrichting van het onderwijs en de ondersteuning aan leerlingen	19
Steun die ik krijg van team/afdeling- en schoolleiding	31
Mate van samenwerking met collega's en de sfeer in het onderwijsteam/afdeling waar ik werk	50
Mate van ondersteuning vanuit het ondersteuningsteam (bv. zorgcoördinator, leerlingbegeleider, IB-er, orthopedagoog)	41
Hoeveelheid tijd en aandacht voor deskundigheidsbevordering en het scholingsaanbod	13
Ondersteuning van de materiële werksituatie (bv. kwaliteit lokalen, beschikking over (rustige) werkplek, kwaliteit van leermiddelen & lesmethoden, beschikking over ICT-middelen)	24

* Percentage docenten dat aangeeft dat het aspect bijdraagt aan vermindering van de ervaren werkdruk.

Wat direct opvalt in het overzicht is dat op geen van de aspecten die (kunnen) bijdragen aan vermindering van werkdruk meer dan de helft van de docenten dat ook daadwerkelijk ervaart. Van alle dertig voorgelegde aspecten scoren deze het hoogst op vermindering van werkdruk, dus in die zin is het belangrijk om deze punten apart te benoemen. Maar daarbij moet direct worden opgemerkt, dat deze medaille twee kanten heeft:

- Voor 31 procent is het zelf kunnen regelen van werktempo een werkdrukverlagend aspect, maar voor bijna evenveel docenten (30%) werkt het juist werkdrukverhogend.
- Veertig procent van de docenten vindt dat de mogelijkheid om zelf te bepalen hoe en wanneer hij of zij zijn werk doet, leidt tot minder werkdruk. Echter een kwart van de docenten denkt daar juist het tegenovergestelde over.
- Invloed en betrokkenheid bij de inrichting van onderwijs en ondersteuning geeft voor 19 procent vermindering van werkdruk, maar voor een veel groter deel van de docenten (38%) juist vergroting.

De cijfers laten zien dat het aspect van zelfstandigheid en autonomie duidelijk twee kanten heeft. Docenten ervaren het verschillend, mogelijk ook als gevolg van hoe de school en hoe collega's er mee omgaan. Maar het drukt ook uit dat de autonomie en vrijheid van de docent beide aspecten in zich heeft.

Autonomie en regelruimte

Uit het bredere onderzoek naar werkdruk is bekend dat regelruimte in het werk een zeer belangrijke factor is het al of niet ontstaan van werkdruk. Hoe geringer de regelruimte, hoe groter de kans op hoge werkdruk. Onder regelruimte wordt verstaan de eigen invloed die de werkende heeft op zijn of haar werk wat betreft organisatie van het werk (verdeling, planning, werktijden) en de inhoud van het werk (wijze van uitvoeren). Uit het onderhavige onderzoek blijkt dat veel docenten dat ook zo ervaren. Als een van de weinig aspecten draagt regelruimte daadwerkelijk bij aan vermindering van werkdruk. Ander onderzoek⁶ liet zien dat juist de *beperkte*

⁶ Grinsven, V. van, Elphick, E. & Woud, L. van der (2012). *Werkdruk in het primair en voortgezet onderwijs*. Utrecht: DUO Onderwijsonderzoek.

mogelijkheden voor leraren om de eigen werkzaamheden te kunnen plannen en vorm te geven medeverantwoordelijk is voor de ervaren hoge werkdruk. Daaruit zou blijken dat scholen waar docenten meer invloed en regelruimte hebben, minder met hoge werkdruk te maken krijgen. Uit de enquête blijkt echter dat de gemiddelde ervaren werkdruk per school wel verschilt, maar overal hoog ligt. Hiervoor bespraken we de kenmerken van het onderwijssysteem, dat veel professionele en arbeidsvoorwaardelijke vrijheden kent voor docenten, maar ook leidt tot piekbelastingen en vervaging van de grens tussen werk en vrije tijd.

Onderwijsontwikkeling

Zonder overdrijving kan worden gezegd dat elke school permanent bezig is met onderwijsvernieuwing. In de interviews kwam tal van voorbeelden aan bod: nieuwe roostering en lesuurindeling, kortere of juist langere lessen, meer praktijk in het onderwijs, meer maatwerk, meer projectmatig, activerend onderwijs, zelfstandigheid van teams enzovoort. Los van de vraag wat de reden van de beoogde veranderingen is en wat het resultaat is, kan worden vastgesteld dat er voortdurend wordt gewerkt aan de ontwikkeling van de organisatie, van de onderwijskwaliteit en aan vernieuwing. Dat leidt tot een zekere 'drukke' in de school. Er moet worden overlegd en worden geschoold. Deskundigheidsbevordering wordt lang niet altijd als instrument voor werkdrukvermindering ervaren door docenten.

Toch zijn veel schoolleiders in de interviews positief over de vernieuwingen die zij inzetten en de wijze waarop zij de docententeams daarbij betrekken. Zij wijzen vooral op de positieve energie en betrokkenheid van docenten. Soms kiest men voor een meer projectmatige benadering, soms zet men in op een langdurig proces van verandering.

Wat opvalt, is dat de vernieuwing vaak een dubbelde boodschap omvat: enerzijds hecht men sterk aan de eigen inbreng en regie van de docenten in het veranderproces. Men wil dat de docent zich eigenaar voelt en zelf aan het stuur van de vernieuwing staat. Maar anderzijds hebben de veranderingen vaak direct invloed op de autonomie van de docent, omdat de veranderingen vaak starten met een visie op het docentschap waarin andere rollen en taken centraal staan: coaching, activeren, differentiëren, teamwerk.

Steun voor de docent

Steun van het management en steun van collega's dragen bij aan vermindering van ervaren werkdruk. Veel scholen hechten daaraan grote waarde en proberen het teamverband te versterken en vorm te geven. Het is, zoals gezegd, vaak een centraal thema in de vernieuwing die men wil bereiken. Door meer functies in de school te creëren (onderwijsassistent, zorgcoördinator) kan men de docent ontlasten van bepaalde taken. Door in teams samen te werken kan de werklust beter verdeeld worden. Die verandering gaat echter ten koste van de individuele autonomie van de docent en vergt – zoals we zagen – meer overleg en meer verslaglegging en overdracht. In het advies van de Onderwijsraad uit 2002 wordt het delen van taken en verantwoordelijkheden in teamverband genoemd als wellicht de belangrijkste oplossing om werkdruk te verminderen. Ook toen echter wees men al op de spanning die dat oplevert met de zelfstandigheid en autonomie van de docent.

4 Rol passend onderwijs

In dit hoofdstuk staan we stil bij de vraag of en in welke mate passend onderwijs van invloed is op de hoge werkdruk die docenten ervaren. Voor we ingaan op de onderzoeksuitkomsten schetsen we kort de achtergrond van passend onderwijs.

4.1 Passend onderwijs

Passend onderwijs is een verzameling van maatregelen en doelstellingen die zijn ingevoerd in 2014. Het belangrijkste doel van passend onderwijs is om leerlingen de ondersteuning te bieden die ze daadwerkelijk nodig hebben. De invoering van passend onderwijs volgde na een lange discussie over hoe de middelen, beschikbaar voor extra ondersteuning van leerlingen, het beste ingezet zouden moeten worden. Uiteindelijk werd gekozen voor een vergaande decentralisatie en afschaffing van allerlei landelijke ingestelde criteria en commissies. Met passend onderwijs zouden de scholen zelf aan het roer komen en de gezamenlijke scholen in regionale samenwerkingsverbanden de zeggenschap krijgen over de inzet en verdeling van middelen. Landelijke plaatsingscriteria en -commissies werden afgeschaft en budgetten werden toegekend aan de samenwerkingsverbanden die vanaf dat moment zelf mochten bepalen – binnen zekere wettelijke kaders – hoe zij de middelen voor extra ondersteuning van leerlingen wilden gaan inzetten. Anders dan vaak gedacht werd passend onderwijs ‘budgetneutraal’ ingevoerd, dat wil zeggen: er vond geen bezuiniging op het budget plaats. Wel was er sprake van een zogenaamde verevening over de samenwerkingsverbanden: de middelen werden verdeeld op basis van het totaal aantal leerlingen en niet meer op basis van het aantal leerlingen in het speciaal onderwijs. Voor sommige samenwerkingsverbanden betekende dat meer inkomsten, andere – waaronder ook in Nijmegen – kregen te maken met een stapsgewijze vermindering.

De invoering had zowel een financieel-organisatorische component, als een onderwijsinhoudelijke. Financieel was het een maatregel om de verdere stijging van kosten voor extra ondersteuning van leerlingen te beheersen. De jaren daarvoor waren de kosten sterk opgelopen. Dat kwam niet zozeer door groei van het voortgezet speciaal onderwijs, maar door de explosieve groei van de leerlinggebonden financiering (LGF), de zogenaamde rugzakken. Met de invoering van passend onderwijs werden de rugzakken afgeschaft en het totale budget (speciaal onderwijs, rugzakken) toegekend aan de samenwerkingsverbanden⁷. Zij hadden vanaf dat moment budgetverantwoordelijkheid en niet langer de rijksoverheid.

Tegelijkertijd wilde men ook een omslag in denken en werken creëren. De zogenaamde slagboomdiagnostiek moest verdwijnen. Het zou niet langer moeten gaan om diagnostiek (‘wat heeft de leerling’), maar om de ondersteuningsbehoefte (‘wat heeft de leerling nodig’). Meer individueel maatwerk, ondersteuning op maat, kijken naar wat het kind werkelijk nodig heeft... de zorg moest weer dichterbij de leerling gebracht worden. Op welke wijze dat moest gebeuren werd, geheel volgens de nieuwe inzichten, aan de samenwerkingsverbanden en vooral scholen zelf overgelaten.

⁷ Naast de middelen voor speciaal onderwijs en LGF betrof het ook de voormalige regionale budgetten van de samenwerkingsverbanden, de middelen voor leerwegondersteuning in het vmbo en een deel van de bekostiging van het praktijkonderwijs.

Vaak wordt gedacht dat passend onderwijs tot doel (of als effect) heeft om de instroom in het voortgezet speciaal onderwijs te verminderen. Dat is niet het geval. Zoals gezegd was de financiële aanleiding niet zozeer de groei van het speciaal onderwijs, maar de toename in de LGF. Samenwerkingsverbanden bepalen zelf hoe de toelating tot het vso wordt geregeld. De overheid heeft daarop geen directe invloed meer. Voor een deel van de samenwerkingsverbanden geldt wel dat zij, na de verevening, minder geld krijgen. Regio's met traditioneel een (onevenredig) groot aantal scholen en leerlingen voor speciaal onderwijs zijn er financieel op achteruit gegaan. Dat geldt ook voor het samenwerkingsverband in de regio Nijmegen.

Deze korte schets laat zien dat het moeilijk is om over 'passend onderwijs' als één eenduidig begrip of maatregel te spreken. In feite wordt passend onderwijs vooral regionaal en voor een groot deel binnen de afzonderlijke scholen ingevuld. Passend onderwijs omvat zowel onderwijsinhoudelijke, organisatorische als financiële aspecten, die per regio kunnen verschillen. Tegelijkertijd roept het begrip 'passend onderwijs' bij veel mensen sterke – en zoals we hierna zullen zien, vooral negatieve - associaties op.

4.2 Werkdruk en passend onderwijs

Op de vraag of de ervaren werkdruk sinds de invoering van passend onderwijs is toegenomen, antwoordt de meerderheid met ja.

Tabel 4.1 – Verandering ervaren werkdruk sinds invoering passend onderwijs (procenten)

	Veel lager	Beetje lager	Gelijk	Beetje hoger	Veel hoger	Weet niet/ n.v.t. *
Alle docenten	-	0	7	31	44	17
Docenten met hogere werkdruk	-	-	4	16	69	12
Docenten met gemiddelde werkdruk	-	1	6	32	43	18
Docenten met lagere werkdruk	-	-	15	45	19	21

* Percentage docenten dat 'weet niet' antwoordt en/of dat niet voor 2014 als docent werkzaam was.

De tabel laat zien dat docenten met een hogere ervaren werkdruk (boven gemiddeld) zeer uitgesproken zijn over de toename van werkdruk sinds passend onderwijs is ingevoerd. Zoals we eerder zagen gaat het vaak om oudere docenten met langere werkervaring. Docenten die een lager dan gemiddelde werkdruk ervaren vinden dat de werkdruk een beetje is toegenomen. Dit zijn juist jongere, minder ervaren docenten.

De antwoorden laten zien dat de meeste docenten vinden dat de werkdruk is toegenomen. De vraag is nu of die toename het gevolg is van passend onderwijs. De volgende tabel laat zien welke aspecten volgens de docenten het meest hebben bijgedragen aan de vergroting van de werkdruk.

Tabel 4.2 – Aspecten die volgens de docenten bijdragen aan de toename van werkdruk sinds de invoering passend onderwijs (percentage docenten dat aangeeft dat het aspect de werkdruk enigszins tot sterk heeft vergroot)

Aspecten van werkdruk	Percentage docenten
Ondersteuningsbehoefte	93
Takenpakket en werkindeling	79
Maatschappelijke ontwikkelingen	79
Administratie en registratie	74
Mentoraat *	73
Overleg en afstemming	73
Rol SWV, overheid, Inspectie	71
Contact en overleg met ouders	69
Werkorganisatie	60
Autonomie en zelfstandigheid	34
Steun en ondersteuning	32

* Alleen beantwoord door docenten die ook mentor zijn.

Twee zaken vallen op in de tabel:

- Het zeer hoge percentage dat ‘ondersteuningsbehoefte’ (van leerlingen in de klas) noemt, wijst erop dat de docenten inderdaad een verband leggen tussen de invoering van passend onderwijs en de druk die zij ervaren door het aantal leerlingen met een ondersteuningsbehoefte in de klas en de zwaarte van die behoefte.
- Tegelijkertijd is duidelijk dat de meeste docenten op *alle* aspecten een toename van werkdruk zien, met uitzondering van autonomie/zelfstandigheid en steun/ondersteuning. Van de laatste twee aspecten zagen we dat ze eerder aan vermindering van ervaren werkdruk bijdragen.

Het lijkt erop dat in de beleving van de docenten passend onderwijs inderdaad heeft bijgedragen aan toename van werkdruk, maar tegelijkertijd lijkt er sprake van een algemener, breder gevoel van toegenomen werkdruk op alle fronten. Dat bevestigt het beeld uit het vorige hoofdstuk dat ervaren werkdruk niet aan één aspect of factor te koppelen is, maar dat juist het samenspel of de stapeling van alle aspecten de ervaren werkdruk bepaalt.

Bij nadere analyse blijkt dat ook hier er grote verschillen optreden tussen docenten die een bovengemiddelde werkdruk ervaren en docenten met een relatief lagere ervaren werkdruk. De laatste groep docenten schat de invloed van de aspecten op de toename van werkdruk over de hele linie minder groot in. Overigens vindt ook 85 procent van de groep met een lager dan gemiddelde ervaren werkdruk dat ‘ondersteuningsbehoefte’ heeft bijgedragen aan de toename van werkdruk.

4.3 Meningen over passend onderwijs

Het valt op dat de docenten een uitgesproken negatief beeld hebben over passend onderwijs. Dat blijkt uit de antwoorden op de stellingen die we aan de docenten hebben voorgelegd.

Tabel 4.3 – Mening van docenten over stellingen over passend onderwijs (procenten)

	(Helemaal) mee eens	Neutraal	(Helemaal) mee on- eens	Weet niet / geen mening
Door passend onderwijs worden leerlingen beter ondersteund dan voor invoering van passend onderwijs.	11	15	62	11
Passend onderwijs is enkel een bezuinigingsmaatregel.	71	15	8	7
Passend onderwijs geeft veel extra taken en verantwoordelijkheden voor docenten.	91	2	5	2
Het is goed dat scholen zorgplicht hebben.	62	23	13	2
Passend onderwijs is van bovenaf opgelegd en wordt niet van onderaf (werkvloer) gedragen.	69	17	6	8
Passend onderwijs leidt tot minder bureaucratie.	4	13	65	18
Passend onderwijs leidt ertoe dat er voor alle kinderen een passende onderwijsplek wordt gerealiseerd.	8	18	67	7
Met passend onderwijs staan de mogelijkheden en de onderwijsbehoefte van het kind centraal.	20	27	46	6
Het is positief dat de mentor en de docenten de spil zijn in de begeleiding van leerlingen met een ondersteuningsbehoefte.	46	27	22	4
De functie van de docent is die van kennisoverdracht, hij/zij heeft geen taak in de ondersteuning van leerlingen.	13	19	67	1

Bijna alle docenten (91%) vinden dat passend onderwijs leidt tot veel extra taken en verantwoordelijkheden. Tegelijkertijd vinden ze dat (daardoor) de ondersteuning van leerlingen niet is verbeterd: leerlingen worden niet beter ondersteund en er wordt niet voor alle leerlingen een passend onderwijsplek gerealiseerd.

Opmerkelijk is ook dat de meerderheid van docenten passend onderwijs als 'enkel een bezuinigingsmaatregel' ziet en dat bijna de helft vindt dat de behoefte van het kind niet centraal staat in passend onderwijs. Het uitermate negatieve beeld dat men heeft van passend onderwijs blijkt uit bijna alle stellingen.

De interviews met schoolleiders en zorgcoördinatoren werpen een iets genuanceerd beeld op. Aan de ene kant ziet men ook dat de invoering van passend onderwijs heeft geleid tot veranderingen waarmee docenten te maken krijgen en die zij vaak als vergroting van werkdruk ervaren. Dat gold bijvoorbeeld voor aanvraagprocedures voor extra ondersteuning, verslaglegging en verantwoording, opstellen van begeleidingsplannen. Hoewel een objectief verband moeilijk aantoonbaar is, leggen docenten ook een verband tussen de door hen ervaren toename van ondersteuningsbehoeften in de klas en de invoering van passend onderwijs. In bepaalde concrete gevallen is dat wel evident, bijvoorbeeld bij het recent beëindigen van het vmbo-aanbod bij het Flex College (zie volgend hoofdstuk).

Nog meer echter dan de concrete, direct aan passend onderwijs te linken veranderingen, speelt ook de beeldvorming een rol. De ontwikkelingen op verschillende aspecten (zoals beschreven in het vorige hoofdstuk) hebben soms met passend onderwijs te maken, maar vaak ook niet. Toch wordt passend onderwijs vaak als oorzaak genoemd. In de interviews wijst men erop dat docenten passend onderwijs vaak als zondebok zien, waaraan veel voor hen negatieve ontwikkelingen toegeschreven worden.

4.4 Conclusies

Docenten oordelen erg negatief over passend onderwijs en leggen een verband tussen de door hen ervaren hoge en toegenomen werkdruk en de invoering van passend onderwijs.

Enerzijds is dat verband aannemelijk en direct zichtbaar, bijvoorbeeld in administratieve taken, procedures en verwijsmogelijkheden. Anderzijds is het verband veel minder direct en twijfelachtig. Zo zijn er geen concrete aanwijzingen dat vanwege passend onderwijs leerlingen die voorheen niet in het regulier onderwijs zaten daar nu wel komen. De toegenomen verwachtingen van ouders of de onderwijsvernieuwing die scholen doorvoeren, hebben indirect wellicht met passend onderwijs te maken: de komst van passend onderwijs heeft de vraag naar meer maatwerk en gepersonaliseerd onderwijs en ondersteuning ongetwijfeld versterkt.

Daarnaast speelt ook de beeldvorming een belangrijke rol. De uitgesproken negatieve opvatting lijkt op sommige punten onterecht. Er is weinig oog voor wat wel bereikt wordt. Maar wat overheerst, is het beeld van wantrouwen: docenten hebben – terecht of onterecht – geen vertrouwen in de motieven en ambities van passend onderwijs. Dat is een ernstig signaal dat ook voor de verdere ontwikkeling van passend onderwijs en de ondersteuning van leerlingen serieus genomen zou moeten worden.

5 Rol veranderingen Flex College

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de veranderingen binnen het Flex College en de gevolgen van deze veranderingen voor het werk van docenten.

Het Flex College is een onderwijsvoorziening van het Samenwerkingsverband VO-VSO Nijmegen en omstreken, opgericht op 1 augustus 2008. Het Flex College is bedoeld voor risicoleerlingen van 12 jaar en ouder, die binnen de setting van het reguliere voortgezet onderwijs (tijdelijk) geen passende vormen van onderwijs en begeleiding kunnen krijgen en voor wie het speciaal onderwijs geen passende oplossing is. Deze leerlingen kunnen in het Flex College worden opgevangen, geobserveerd, gediagnosticeerd en passende vormen van onderwijs en begeleiding ontvangen.

Bij de start bood het Flex college een leeromgeving voor risicoleerlingen uit het voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs. Het Flex College bestond oorspronkelijk, naast een Expertisecentrum, uit twee onderwijscentra, namelijk het Centrum voor Beroeps- en Arbeidsmarktonderwijs (CBA) en het Centrum voor Algemeen Vormend Onderwijs (CAVO). In het CBA werden leerlingen opgevangen die vanwege hun problematiek, talenten en voorkeuren aangewezen waren op arbeidsmarktgericht onderwijs. Zij werden gekwalificeerd met een vmbo-diploma of een diploma mbo-niveau 1 of 2. Het CAVO was bedoeld voor leerlingen met de potentie om tenminste het diploma vmbo-t te halen en mogelijk het havo/vwo. Centraal binnen het Flex College stonden de volgende programmaonderdelen: VAVO, Eigenwijs (samen het CAVO), VMBO en AKA (samen het CBA), en de Reboundvoorziening. In de loop van de jaren zijn er verschillende veranderingen doorgevoerd in het aanbod. Er zijn nieuwe programmaonderdelen gestart en bestaande onderdelen gestaakt of overgedragen. Sinds schooljaar 2017/2018 bestaat het Flex College uit de programma's Eigenwijs en de Reboundvoorziening, inclusief de Huiskamergroep. De AKA en het VAVO maken sinds schooljaar 2014/2015 geen onderdeel meer uit van het Flex College. De vernieuwing van de vmbo-programma's en de toenemende mate waarin de reguliere vmbo-scholen zelf extra ondersteuning willen en kunnen aanbieden (als gevolg van invoering wet passend onderwijs) waren redenen om met ingang van schooljaar 2017/2018 te stoppen met het aanbod vmbo binnen het Flex College.

5.1 Verdwijnen aanbod vmbo

In onderhavig onderzoek is bekeken in hoeverre de beëindiging van het vmbo-programma op het Flex College gevolgen heeft gehad voor het werk van de docenten. In de vijfde meting van de Monitor Flex College gaven schoolleiders aan geen effect te verwachten (zie citaat hoofdstuk 1). Nu is dezelfde vraag gesteld aan docenten (in de schriftelijke enquête) en zorgcoördinatoren (interviews).

Een kanttekening vooraf is dat bijna de helft van de docenten niet bekend was met het aanbod vmbo als onderdeel van het Flex College. Dat heeft te maken met verschillende factoren. Schooltype (bovenbouw/onderbouw, vmbo/havo/vwo) waar docenten lesgeven, speelt hierin een belangrijke rol. Leerlingen op het vmbo Flex College volgden onderwijs in het derde of vierde leerjaar van het vmbo-b of via een leerwerktraject in de basisberoepsgerichte leerweg. Docenten die (enkel) lesgeven in havo/vwo, vmbo-g/t, bovenbouw zijn logischerwijs veelal niet bekend met het (voormalig) aanbod vmbo van het Flex College. Tot de doelgroep van het Flex College behoorden immers derde-/vierdejaars vmbo-b leerlingen College (vmbo aanbod).

Van de docenten die bekend zijn met het aanbod vmbo van het Flex College, geeft 45 procent aan dat de beëindiging van het vmbo-programma gevolgen heeft gehad voor het eigen werk als docent. Gevolgen die het vaakst genoemd worden:

- Leerlingen blijven nu in de reguliere klassen. Dit is slecht voor medeleerlingen, geeft onrust in de klas en een slechtere sfeer.
- Het feit dat leerlingen nu in de reguliere klassen blijven, kost de docent extra werk. Hoewel het soms gaat om slechts een paar leerlingen, betreft het wel de leerlingen die veel tijd en energie vragen. Maatwerk leveren is tijdrovend. Individuele begeleiding is niet mogelijk in grote(re) klassen. Leerlingen nemen veel (les)tijd in beslag. Docenten moeten veel regelen en ondernemen voor deze leerlingen (oplossen incidenten, administratie, etc.)
- In het verlengde van bovenstaande: de druk op de docent neemt toe. Werkdrukvermindering – die er eerder was, omdat leerling naar het Flex College ging – verdwijnt.
- De vaardigheden van de docent om deze leerlingen te bedienen, zijn onvoldoende ontwikkeld. Er is sprake van handelingsverlegenheid, maar er is geen oplossing (zoals het Flex College) voorhanden. Dit leidt tot frustratie. Docenten hebben het gevoel tekort te schieten, omdat ze niet in staat zijn passend onderwijs te bieden.
- Ook voor de leerling zelf was het aanbod vmbo van het Flex College soms de beste oplossing: kleinschaligere setting, uit de situatie gehaald worden, meer en betere begeleiding, maatwerk.
- Geen andere passende plek beschikbaar om leerlingen te plaatsen.

Conclusie

De leerlingen die gebruik maakten van het vmbo-aanbod van het Flex College kwamen van verschillende scholen binnen het Samenwerkingsverband. De spreiding is groot. Dat betekent dat per school/klas slechts een enkeling verwezen werd naar het Flex College. In tegenstelling tot wat in de vijfde meting van de Monitor Flex College naar voren kwam, is de impact van die enkele leerling op de situatie wel heel groot. Het Flex College bood een (nood)oplossing voor vaak zware, crisisachtige situaties. Het wegvallen van het vmbo-aanbod heeft voor een dergelijke situatie een grote impact op het niveau van de docent, de klas en de medeleerlingen. In het geheel van de ervaren hoge werkdruk speelt het wegvallen van het vmbo-aanbod echter een kleine rol. Er zijn (te) veel andere factoren die een rol spelen in het 'werkdrukvraagstuk'.

5.2 Aanbod Rebound

De Reboundvoorziening biedt tijdelijke opvang aan leerlingen met gedragsproblemen voor wie de zorg, die de eigen school kan bieden, niet langer toereikend is. De leerling volgt een individueel programma waarin onderwijs en gedragsbeïnvloeding centraal staan, met als doel zo snel mogelijk terug te keren in het reguliere onderwijs (bij voorkeur op de eigen school, of anders op een andere school binnen het Samenwerkingsverband). Met ingang van schooljaar 2013/2014 is de huiskamergroep, een speciaal onderdeel, binnen de rebound, bedoeld voor leerlingen met angststoornissen. Het betreft zeer langdurig thuiszitters (langer dan 3 maanden) die weer naar een passende onderwijsplek worden geleid.

Twee derde van de docenten is bekend met de Reboundvoorziening, als onderdeel van het Flex College. Van deze groep docenten heeft ongeveer de helft ook concrete ervaringen, omdat een leerling uit zijn of haar klas geplaatst is in de Reboundvoorziening.

De ervaringen met de Reboundvoorzieningen zijn overwegend positief. De Reboundplaatsing biedt in de meeste gevallen een adempauze voor zowel de leerling, klas als de docent. Zoals een docent opmerkte: 'de spiraal van negativiteit en frustratie wordt doorbroken'. De rust keert terug in de klas, de klas is beter te hanteren en de docent kan weer meer tijd en aandacht besteden aan andere leerlingen. Uit de uitkomsten van de vragenlijst, maar ook van de interviews blijkt echter ook een keerzijde. Docenten en geïnterviewde personen hebben kritische ervaringen. Genoemde kanttekeningen:

- Een Reboundplaatsing leidt volgens veel docenten tot extra werk wat betreft het aanleveren en nakijken van materialen, opdrachten, toetsen en wat betreft het onderhouden van contact (het leerproces moet immers doorgaan). Een deel van de docenten zet dit wel in perspectief en geeft aan dat dit opweegt tegen de oplossing die de Reboundvoorziening biedt: 'Dat extra werk neem ik graag voor lief', 'Ik moest erg veel materialen verzamelen bij collega's. Dit gaf een stevige vergroting van de werkdruk. Daarna verminderte de werkdruk door het wegvallen van de verlening van extra zorg aan deze leerling'.
- Een deel van de docenten vindt de communicatie slecht of zeer moeizaam verlopen. Ook het proces voorafgaand aan de daadwerkelijke plaatsing noemt men 'lastig' en vindt men te lang duren.
- Over de mate waarin deze adempauze effect oplevert zijn de ervaringen wisselend. Een deel van de docenten geeft aan dat er na terugkeer sprake was van minder problemen en/of positieve gedragsveranderingen bij de leerling. Een ander deel van de docenten geeft aan dat de problemen bleven. 'Een leerling resetten in zo'n korte periode is niet haalbaar'. In die context noemt een deel van de respondenten ook dat de ervaringen die zij hebben gehad met de Reboundvoorziening nooit hebben geleid tot terugkeer naar de moederschool.

Conclusie

De ervaringen met de Reboundvoorziening zijn overwegend positief. De voorziening wordt gewaardeerd, er is behoefte aan een dergelijke voorziening en de noodzaak wordt door verschillende docenten beargumenteerd. Er zijn echter ook kritische ervaringen. Deze richten zich met name op de toeleiding naar de Reboundplaatsing, het feit dat er les en toetsmateriaal moet worden aangeleverd, maar ook op de meerwaarde van de plaatsing (de vraag wordt gesteld of het mogelijk is om in een dergelijke korte periode zelfreflectie en gedragsverandering te bewerkstelligen).

5.3 Aanbod diplomatrajecten Eigenwijs

Binnen Eigenwijs wordt onderwijs in de bovenbouw van het vmbo-t en havo gegeven. Ook voor leerlingen die een vwo-diploma willen halen zijn er mogelijkheden via een zogenaamde havo+-route. Na een verzwaard havo-programma kunnen deze leerlingen in het VAVO hun vwo-diploma behalen. Het doel van Eigenwijs is om leerlingen te diplomeren. Daarvoor wordt een individueel traject met de leerling uitgestippeld van meestal twee tot drie jaar.

Circa de helft van de docenten is bekend met Eigenwijs. Slechts een klein deel van de docenten heeft zelf ook ervaringen met Eigenwijs. Net als bij de Reboundvoorzieningen zijn de ervaringen met Eigenwijs overwegend positief. Respondenten noemen Eigenwijs een 'fijne voorziening', de aanpak van Eigenwijs is goed, het neemt werk uit handen en leerlingen komen bij Eigenwijs beter tot hun recht. Ook ten aanzien van Eigenwijs wordt door respondenten gewezen op het feit dat

plaatsing de docenten in het reguliere onderwijs ontlast: meer rust in de klas, meer tijd en aandacht voor andere leerlingen, minder stress.

Een klein deel van de respondenten is wel kritisch ten aanzien van de terugkoppeling en geeft aan dat er onvoldoende contact is over de leerling. Het wordt daarbij jammer gevonden dat Eigenwijs alleen een aanbod heeft voor de bovenbouw. Aangegeven wordt dat problemen soms al in eerdere leerjaren ontstaan en dan is er geen passend aanbod, vergelijkbaar met Eigenwijs (kleine school, minder drukte en wisselingen).

5.4 Conclusies

- Het belang van het Flex College als bovenschoolse voorziening is aanzienlijk. In aantallen gezien is het aantal leerlingen dat per school of per klas verwezen wordt naar het Flex College beperkt, maar de impact op een situatie is heel groot. Het Flex College biedt een oplossing voor soms zware, crisisachtige situaties. Het kunnen plaatsen van een leerling op het Flex College heeft een grote impact op het niveau van de klas, de docent en medeleerlingen. De docent en medeleerlingen krijgen een adempauze, de rust in de klas keert terug, de sfeer verbetert, andere leerlingen krijgen weer meer aandacht. Ook voor de leerling zelf is de plaatsing op het Flex College vaak de meest passende oplossing. Het wegvallen van een dergelijke oplossing, die het vmbo-aanbod van het Flex College bood, was in die zin wel degelijk 'voelbaar'. Echter, in het geheel van de ervaren werkdruk door docenten speelt het wegvallen van het vmbo-aanbod van het Flex College een beperkte rol. Werkdruk is van veel andere factoren afhankelijk.
- De ervaringen met het aanbod van het Flex College zijn overwegend positief, zowel ten aanzien van de Reboundvoorziening als Eigenwijs. Vanuit de reguliere scholen is behoefte aan de voorzieningen van het Flex College, men ziet de noodzaak en de aanpak wordt overwegend positief gewaardeerd. Wel hebben respondenten soms moeite met de manier waarop één en ander georganiseerd is/wordt. Het kost tijd en moeite om een plaatsing op het Flex College geregeld te krijgen, de communicatie (over een leerling) verloopt niet altijd goed, er is onvoldoende terugkoppeling. Ofwel, het aanbod van het Flex College heeft een hele belangrijke functie, men is overwegend positief over de voorzieningen van het Flex College, maar er zijn ook kritische kanttekeningen.
- Het Flex College is onderdeel van een breder pallet van voorzieningen die het Samenwerkingsverband biedt. Vanuit het Samenwerkingsverband wordt onder andere ook ingezet op het versterken van de ondersteuning in de scholen. Het Flex College heeft een zeer belangrijke functie. Hoewel het Flex College in het 'werkdrukvraagstuk' een beperkte rol speelt, heeft de voorziening wel nadrukkelijk een meerwaarde. In complexe crisissituaties biedt het Flex College een oplossing voor de leerling zelf, de docent en medeleerlingen (proces in de klas). Het in standhouden van een bovenschoolse voorziening als het Flex College heeft echter wel consequenties; zowel organisatorisch als financieel gaat het om een flinke opgave.

6 Samenvattende conclusies en aanbevelingen

Aspecten van werkdruk

- Werkdruk wordt veroorzaakt door verschillende aspecten, die vaak in combinatie een rol spelen. Vier clusters van aspecten bepalen in belangrijke mate de werkdruk: 1) proces in de klas, 2) administratie en overleg, 3) taken en taakverdeling, 4) autonomie en steun. De eerste drie genoemde factoren dragen vooral bij aan een vergroting van de werkdruk. De vierde factor (autonomie en steun) kan een bijdrage leveren aan vermindering van werkdruk.

Proces in de klas

- De factor Proces in de klas is misschien wel de belangrijkste oorzaak van hoge ervaren werkdruk. Het raakt aan de kerntaak van docenten, namelijk het lesgeven en begeleiden in de klas. Dat is wat de hoofdtak, maar ook de kerncompetentie van de docent is. Het werk dat de docent moet doen in de klas is vaak ingewikkelder geworden. Dat ligt aan de samenstelling van de klas enerzijds en aan de hoge verwachtingen van ouders, school, buitenwereld en docenten zelf anderzijds.

Stapelning van taken

- De tijd die docenten nodig hebben voor Administratie en overleg lijkt te zijn toegenomen. Dat geldt zeker voor mentoren die vaak ook nog te maken hebben met registratie en overleg rondom leerlingen met extra ondersteuningsbehoefte. Hoewel de reden voor de administratieve taak of het overleg vaak wel betekenisvol is, kunnen de feitelijke administratieve verplichtingen en procedures als bureaucratisch, te formeel of te uitgebreid worden ervaren.
- De factor Taken en taakverdeling heeft te maken met de stapeling van taken – mentorschap, onderwijstaken, administratie, contact met ouders, interne overleggen – afgezet tegen de beschikbare uren. Typische kenmerken van het onderwijs en de manier van organiseren dragen bij aan hogere werkdruk. Een duidelijk voorbeeld zijn de periodes van piekbelasting. Die leiden tot pieken in de werkdruk.

Autonomie en steun

- De factor Autonomie en steun bestaat uit verschillende aspecten die kunnen bijdragen aan een vermindering van de ervaren werkdruk. Toch ervaren docenten het aspect van zelfstandigheid en autonomie verschillend (werkdrukverlagend of werkdrukverhogend), mogelijk ook als gevolg van hoe de school en collega's er mee omgaan. Belangrijk is een goede balans tussen autonomie, teamwerk en steun (management en collega's).

Passend onderwijs levert bijdrage aan werkdruk

- Docenten oordelen negatief over passend onderwijs en leggen een verband tussen de door hen ervaren hoge en toegenomen werkdruk en de invoering van passend onderwijs. Enerzijds is dat verband aannemelijk en direct zichtbaar, bijvoorbeeld in administratieve taken, procedures en verwijsmogelijkheden. Anderzijds is het verband veel minder direct en twijfelachtig. Zo zijn er geen concrete aanwijzingen dat vanwege passend onderwijs veel leerlingen die voorheen niet in het regulier onderwijs zaten daar nu wel komen. De toegenomen verwachtingen van ouders of de onderwijsvernieuwing die scholen doorvoeren, hebben indirect wellicht met passend onderwijs te maken: de komst van passend onderwijs heeft de vraag naar meer maatwerk en gepersonaliseerd onderwijs en ondersteuning ongetwijfeld versterkt.

- Ook de beeldvorming speelt een belangrijke rol. De uitgesproken negatieve opvatting lijkt op sommige punten onterecht. Er is weinig oog voor wat wel bereikt wordt. Maar wat overheerst, is het beeld van wantrouwen: docenten hebben – terecht of onterecht – geen vertrouwen in de motieven en ambities van passend onderwijs. Dat is een ernstig signaal dat ook voor de verdere ontwikkeling van passend onderwijs en de ondersteuning van leerlingen serieus genomen moet worden.

Effect van de veranderingen bij het Flex college op de werkdruk

- In het geheel van de ervaren werkdruk voor docenten levert het Flex College en specifiek de veranderingen bij het Flex College een geringe bijdrage. Andere factoren wegen zwaarder en komen veel meer voor.
- Het Flex College heeft echter wel nadrukkelijk een meerwaarde. In complexe crisissituaties biedt het Flex College een oplossing voor de leerling zelf, de docent en medeleerlingen (proces in de klas). In dergelijke specifieke gevallen kan het wegvallen van een voorziening (zoals in het geval van het vmbo-aanbod van het Flex College) voor direct betrokkenen leiden tot een aanzienlijke toename van de werkdruk.

Welke maatregelen kunnen er genomen om de werkdruk te verminderen?

- Werkdruk wordt veroorzaakt door verschillende aspecten, die vaak in combinatie een rol spelen. Dat betekent dat geen één afzonderlijke maatregel het probleem van een (te) hoge werkdruk oplost. De vermindering van ervaren werkdruk moet gezocht worden in een samenhang van maatregelen.
- Het 'werkdrukvraagstuk' is primair de verantwoordelijkheid van elk schoolbestuur. De meeste factoren spelen in de school en de schoolorganisatie. Met betrekking tot Passend Onderwijs is er tevens een taak weggelegd voor de gezamenlijke schoolbesturen verenigd in het Samenwerkingsverband.

Huidige situatie

- In het Ondersteuningsplan 2018-2022 van het Samenwerkingsverband is een koers uitgezet, die de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van Passend Onderwijs veel meer in de scholen zelf legt. In de nieuwe planperiode zal er daarom meer geld naar de scholen gaan. Met deze middelen kunnen de scholen hun eigen beleid maken. 'Voorkomen is beter dan genezen' moet daarbij het uitgangspunt zijn.
- Daarnaast heeft het Samenwerkingsverband reeds enkele wijzigingen doorgevoerd die bijdragen aan een vermindering van de administratieve last. Een voorbeeld daarvan betreft de procedure om een leerling op het Flex College te plaatsen. Deze is aanmerkelijk eenvoudiger geworden.
- De stapeling van werkdruk is het grootst bij mentoren. De mentor is de spil in de begeleiding en ondersteuning van (zorg)leerlingen. Veel scholen zetten stappen om te investeren in de kwaliteit van het mentoraat en vooral ook in het aantal uren voor het mentoraat. Naast het feit dat dit zeker voor mentoren kan leiden tot vermindering van de werkdruk snijdt dit mes ook nog aan een andere kant, namelijk preventie. Door het eerder signaleren van extra ondersteuningsbehoeften zullen lichtere interventies nodig zijn. Dit zal over het algemeen leiden tot minder situaties waarin de individuele leerling vastloopt, een hele groep leerlingen in de problemen komt en de school handelingsverlegen wordt.

Aanbevelingen

- In het geheel van factoren die bijdragen aan de werkdruk speelt de toename van het administratieve werk voor docenten, in het bijzonder voor mentoren, een belangrijke rol. Het lijkt zinvol om de administratieve taken aan een kritische analyse te onderwerpen. Zowel de scholen als het Samenwerkingsverband zouden extra aandacht moeten besteden aan het terugdringen van onnodig uitgebreide administratieve taken. De aandacht zou daarbij ook en met name uit moeten gaan naar het leerlingvolgsysteem.
- Elke school is permanent bezig met onderwijsvernieuwing. In het onderzoek kwamen tal van voorbeelden naar voren. De voortdurende aandacht voor de ontwikkeling van de organisatie, de onderwijskwaliteit en de vernieuwing van het onderwijs leidt tot een zekere 'drukke' in de school (overleg, scholing). Aanbevolen wordt om voorafgaand aan vernieuwingsprojecten een impactanalyse uit te (laten) voeren. Een dergelijke analyse verschaft inzicht in de consequentie(s) van de veranderingen op onder andere de rol en taken van docenten en biedt de mogelijkheid om docenten goed voor te bereiden en mee te nemen in de vernieuwing.
- Docenten hebben een uitgesproken negatief beeld over passend onderwijs. In de beleving van docenten heeft passend onderwijs geleid tot veel extra taken en verantwoordelijkheden en daarmee bijgedragen aan toename van werkdruk. Het lijkt zinvol om de discussie te voeren over passend onderwijs en te bespreken in hoeverre taken en verantwoordelijkheden beter/anders verdeeld kunnen worden: wat verwachten we van wie?
- In sommige gevallen ontstaan reële probleemsituaties doordat de docent of mentor te maken heeft met leerlingen die (te veel) extra aandacht en ondersteuning vragen. Als het aantal van deze leerlingen in de klas te groot is, legt dat een zware druk op de docent/mentor. Tijdelijke uitplaatsing (naar Flex College of anders) is niet altijd mogelijk. Het verdient aanbeveling om specifiek voor die situaties extra middelen (menskracht, expertise) vrij te maken. Zodat de leerlingen en de docent/mentor direct geholpen worden. Dat draagt bij aan het voorkomen van te hoge werkdruk en het draagt bij aan het draagvlak voor passend onderwijs.

Bijlage – Overzicht geïnterviewde personen

Naam	Organisatie	Functie
Mevr. A. Wassink	Kandinsky College	Rector
Dhr. M. Janssen	Stedelijke Scholengemeenschap Nijmegen	Rector
Mevr. B. Drop	Montessori College Nijmegen	Rector-bestuurder
Mevr. H. Arpots	NSG Groenewoud	Rector
Mevr. D. van Tiggelovend	Helicon VMBO Nijmegen	Directeur
Mevr. M. van Deutekom	Notre Dame des Anges	Directeur
Mevr. W. Kasbergen	Karel de Grote College	Rector
Mevr. I. van Doorn	Flex College	Hoofd
Mevr. S. Bijlsma	Stedelijke Scholengemeenschap Nijmegen	Zorgcoördinator
Mevr. E. Verhamme	Karel de Grote College	Zorgcoördinator
Mevr. R. van Heeswijk	Jorismavo	Zorgcoördinator
Mevr. M. Hiethaar	Het Rijks	Zorgcoördinator