

Vlottende en stokkende regelverwerking in het primair onderwijs

Doctoraalscriptie Bestuurskunde
2007 ©

Erik Verbeek
Studentnr.: 151295

Begeleiding:

Drs. E. P. Rutgers
Dr. J. Edelenbos

Erasmus Universiteit Rotterdam
Faculteit Sociale Wetenschappen
Opleiding Bestuurskunde

Inhoudsopgave

4	<i>Voorwoord</i>
5	1 <i>Inleiding</i>
5	1.1 Achtergronden
7	1.2 Probleemanalyse
8	1.3 Doelstelling, vraagstelling en onderzoeksvragen
10	1.4 De lusten en de lasten
12	2 <i>Reductie van administratieve lasten</i>
12	2.1 Hoofdlijnenakkoord
13	2.2 Het programma 'Andere Overheid'
15	2.3 Het ministerie van OCW en de projectorganisatie 'OCW ontregelt'
17	2.4 De Onderwijsraad
18	2.5 Decentrale actor: de gemeente
19	2.6 Een nieuwe definitie van 'administratieve lasten': regelverwerking
21	3 <i>Kenmerken van vlottende en stokkende regelverwerking</i>
21	3.1 Inleiding
22	3.2 Van Dijk: zeven verklarende clusters in de administratieve lasten ontwikkeling
23	3.3 Het theoretisch perspectief
23	3.3.1 Kenmerken van (interne en externe) regelgeving
28	3.3.2 Kenmerken van beleidsprocessen
29	3.3.3 Kenmerken van (onderwijs)organisaties
31	3.3.4 Kenmerken welke duiden op vertrouwen en wantrouwen tussen actoren
35	3.4 Analysemodel
37	4 <i>Methodologische verantwoording</i>
37	4.1 Kwalitatief onderzoek
38	4.2 Casestudy
38	4.3 Technieken van gegevensverzameling
39	4.3.1 De observatie
39	4.3.2 Het interview
40	4.3.3 De documentenverzameling
40	4.4 Definities
42	4.5 Operationalisatie
45	5 <i>Stichting Openbaar Primair Onderwijs Dordrecht</i>
45	5.1 Stichting Openbaar Primair Onderwijs Dordrecht (OPOD)
46	5.2 Perceptie van het begrip 'regelverwerking'
47	5.3 Tijdsbesteding per 'te managen' taak
49	5.4.1 Huisvesting: interne regelgeving

50	5.4.2	Huisvesting: externe regelgeving
51	5.5	Financiën
53	5.6	Interne Organisatie en differentiatie
54	5.7	Een voorlopig beeld
55	6	<i>Stichting Verenigde Protestants Christelijke Scholen</i>
55	6.1	Stichting Verenigde Protestants Christelijke Scholen (VPCS)
56	6.2	Perceptie van het begrip 'regelverwerking'
57	6.3	De afbakening van secundaire kosten
59	6.4	Regelverwerking op gemeentelijk niveau
60	6.5	Regelverwerking: oorzaken, kosten en verantwoordelijkheid
61	6.6	Regelverwerking met betrekking tot personele ontwikkelingen
62	6.7	Interviews
63	6.8	Een voorlopig beeld
65	7	<i>Analyse</i>
65	7.1	Algemene analyse
66	7.2	Gemeentelijke regelgeving
67	7.3	Kenmerken van regelgeving en beleidsprocessen
68	7.4	Competentie als deskundigheid
69	7.5	Competentie als bevoegdheid
70	7.6	Wantrouwen: zorgplichten en het niveau van secundaire kosten
71	7.7	Samenvatting
72	8	<i>Conclusies en aanbevelingen</i>
72	8.1	Algemene conclusie
73	8.2	Conclusies
74	8.3	Aanbevelingen
76	8.4	Samenvatting
76	8.5	Vervolgonderzoek
77	8.6	Epiloog
I	Bijlage 1	<i>Bronnen en literatuurlijst</i>
IV	Bijlage 2	<i>Claims naar het onderwijs</i>
VII	Bijlage 3	<i>Chronologie van deregulering in het onderwijs</i>
XI	Bijlage 4	<i>Interviewvragen</i>
XIII	Bijlage 5	<i>Eindnoten</i>

Voorwoord

Naar aanleiding van de politieke aandacht voor vermindering van regeldruk in het Primair Onderwijs (PO), heb ik dit onderzoek naar regelverwerking in het PO uitgevoerd. De uitkomsten van dit onderzoek vormen enkele kanttekeningen bij onder andere het eerdere onderzoek naar regeldruk voor OCW-instellingen, dat in opdracht van het ministerie van OCW is uitgevoerd door onderzoekers van bureau ECORYS-NEI.

Het rapport dat thans voor u ligt, vormt tevens de afsluiting van mijn studie Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Gedurende twee stageperioden in het najaar van 2005 heb ik vorm kunnen geven aan deze scriptie. De stages vonden plaats bij OPOD (Openbaar Primair Onderwijs Dordrecht) en VPCS (Stichting Verenigde Protestants Christelijke Scholen) te Rotterdam. Deze twee schoolorganisaties werkten in 2005 ook belangeloos mee aan twee eerdere onderzoeken van 4 bachelorstudenten Bestuurskunde van de Erasmus Universiteit Rotterdam. Ook deze onderzoeken hadden betrekking op regeldruk in het PO. Het eerste onderzoek, getiteld 'leren van lasten', werd uitgevoerd door Jennefer van de Blaak en Jan Pieter Beetz. Het tweede onderzoek betrof 'afwegingsprocessen rond administratieve beslissingen', uitgevoerd door Anoesjka Imambaks en Suradj Bahadoersing.

Mijn dank gaat uit naar de personen die dit onderzoek mogelijk hebben gemaakt en mij bij het schrijven van dit rapport begeleid hebben. Bij OPOD is dat de algemeen directeur, dhr. F. van Reeve. Bij VPCS is dat de clustermanager 'personeel', mevr. R. A. de Zoete-Hassink. Verder ben ik vooral drs. E. P. Rutgers veel dank verschuldigd. Hij trad niet alleen op als scriptie- en stagebegeleider, maar hij is ook een duidelijk inspirator. Ook ben ik dank verschuldigd aan de tweede lezer, dr. J. Edelenbos, die mij wees op de noodzaak het betoog consequent logisch te blijven opbouwen.

Tot slot dank ik mijn ouders die mij ook tijdens dit derde afstuderen hebben ondersteund. Mijn vriendin dank ik voor de wijze waarop zij mij wees op het belang van het 'regelen' van goed primair onderwijs. Door alle regeldruk heen mogen we namelijk nooit vergeten dat we het hebben over het belang van een kind!

Erik Verbeek

1 *Inleiding*

In dit inleidende hoofdstuk worden de achtergronden van dit onderzoek (1.1) en de probleemanalyse (1.2) uiteengezet. Vervolgens worden de doelstelling, centrale vraagstelling en deelvragen van dit onderzoek (1.3) geformuleerd. Tot slot wordt een korte beschouwing gegeven over de lusten en de lasten van regelgeving en wordt hoofdstuk 2 ingeleid (1.4).

Dit onderzoek richt zich op het verlichten van administratieve lasten in het primair onderwijs (PO). Het beleidsvoornemen van het ministerie van OCW om met het terugdringen van wet- en regelgeving de administratieve lasten te verminderen, vormt hiervoor de aanleiding.

1.1 **Achtergronden**

Administratieve lasten zijn een direct gevolg van wet- en regelgeving. Die lasten betreffen de kosten en moeiten die gemaakt moeten worden om wet- en regelgeving uit te voeren. Deze kosten kunnen een dusdanige belasting vormen voor een organisatie, dat deze inspanning ten koste gaat van het primaire proces. In het geval van de onderwijsorganisaties in dit onderzoek betreft het primaire proces het verzorgen van kwalitatief goed onderwijs.

De toename van wet- en regelgeving is verklaarbaar vanuit het feit dat de maatschappij steeds veeleisender en ingewikkelder is geworden. Regulering zorgt in een dergelijke situatie voor het stroomlijnen en verfijnen van het functioneren van de samenleving.

Ook het primair onderwijs heeft te maken met dat verschijnsel en dient constant aan nieuwe voorwaarden te voldoen om in de voortdurend ontwikkelende maatschappij zijn plaats in te kunnen blijven nemen. Daarbij valt niet alleen te denken aan regelgeving met betrekking tot bijvoorbeeld brandveiligheid en arbeidsomstandigheden, maar ook aan steeds nieuwe onderwijsinhoudelijke eisen zoals de roep om meer opvoedkundige taken aan de onderwijsinstellingen toe te kennen. Dergelijke eisen komen regelmatig voor op de publieke en vervolgens politieke agenda en leggen claims op de inzet van middelen van onderwijsinstellingen.

Regulering wordt in het algemeen als wenselijk ervaren, omdat daarmee rechtmatigheid, doelmatigheid, effectiviteit en integriteit van en rond beleid bewerkstelligd kunnen worden. Bovendien wordt veel nieuwe wet- en regelgeving na verloop van tijd door mensen en organisaties geïnternaliseerd en als niet-belastend ervaren. Als gevolg daarvan ontstaan er in de samenleving zelfs verwachtingspatronen met betrekking tot het functioneren van mensen en organisaties en dus ook met betrekking tot het functioneren van het primair onderwijs.

Tegenover het proces van regulering staat het proces van deregulering, waarin juist aandacht is voor het terugdringen van administratieve lasten.

In de elf aan Balkenende IV voorafgaande kabinetten werden al vele initiatieven genomen om de eigen beleidsruimte van scholen te vergroten. Eén van de afspraken luidde: ‘Het overheidsbeleid is erop gericht dat schoolbesturen en scholen de beslissingen zullen gaan nemen die op dat niveau genomen kunnen worden. Een zo groot mogelijke vrijheid van handelen vormt een uitgangspunt van beleid’ (i).

In het kader van bestuurlijke vernieuwing heeft het kabinet-Balkenende II in het programma ‘Andere Overheid’ (2004) zich ten doel gesteld de hele overheid efficiënter en effectiever te laten werken, ten gunste van het verlichten van de administratieve lasten voor burgers, bedrijven en instellingen. Om dat te bereiken evalueert de overheid haar taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden kritisch. De overheid wil graag doelgericht presteren, zonder administratieve rompslomp en met behoud van een acceptabele kwaliteit. Het voorgenomen doel is om de administratieve lasten voor burgers, bedrijven en instellingen op basis van een nulmeting op 31 december 2002 met 25% in 2007 gereduceerd te hebben.

Het ministerie van OCW heeft als onderdeel hiervan het project ‘OCW ontregelt’ geïnitieerd. De projectgroep ‘OCW ontregelt’ is erop gericht maatregelen te initiëren welke moeten leiden tot minder regels, meer eenvoudige regels en lagere administratieve lasten. Daarin is ook aandacht voor het minder frequent opvragen door het ministerie van OCW van informatie over een zelfde onderwerp, het op elkaar afstemmen van informatieverplichtingen in het geval meerdere instanties dezelfde gegevens opvragen en het toetsen van nieuw beleid op de bijbehorende hoeveelheid administratieve last.

De Onderwijsraad schreef in de afgelopen periode enkele rapporten die de noodzaak tot deregulering ondersteunen: ‘Bureaucratisering in het onderwijs’ (2004) en ‘Bureaucratisering en schaalfactoren in het onderwijs’ (2004). Hierin werd aangetoond dat er binnen alle onderwijssectoren sprake is van een verschuiving van primaire naar secundaire bestedingsposten. Primaire bestedingsposten hebben daarin direct betrekking op het verzorgen van het onderwijs, terwijl secundaire bestedingsposten betrekking hebben op de administratieve lasten veroorzaakt door wet- en regelgeving.

Uit het rapport ‘Regeldruk voor OCW-instellingen’ (2004), op initiatief van het ministerie van OCW uitgevoerd door onderzoeksbureau ECORYS-NEI, blijkt dat OCW echter maar voor 25% van de wet- en regelgeving in het PO verantwoordelijk is. Het ministerie van SZW veroorzaakt 32% en gemeenten 19% van de wet- en regelgeving in het PO. Daaruit kan de veronderstelling gemaakt worden, dat 24% van de regels ook gedeeltelijk uit de eigen geledingen van het PO zou kunnen komen. Dit zou een logisch gevolg kunnen zijn van het vergroten van de autonomie van het PO en is tevens een aandachtspunt in dit onderzoek.

Door middel van schaalvergroting hebben veel scholen in het PO al getracht synergetische voordelen te behalen. Door een overkoepelende managements- en/of bestuurslaag in te stellen, konden kostenbesparingen gerealiseerd worden. Niettemin blijft het aantal regels en daarmee de administratieve last toenemen, paradoxaal genoeg ook door deze schaalvergroting op schoolbestuurlijk en op instellingsniveau. Ook overmatige schaalvergroting blijkt namelijk tot meer administratieve last te leiden (ii).

In het coalitieakkoord (iii) zoals dat is opgesteld tussen de Tweede Kamerfracties van CDA, PvdA en ChristenUnie (7 februari 2007) wordt opnieuw gesproken over het terugdringen van administratieve lasten c.q. regeldruk: “Het project vermindering

regeldruk bedrijven zal worden gecontinueerd: de inzet is een nieuwe tranche van 25% reductie administratieve lasten” (p. 15) en: “Een andere wijze van regelgeven, van toezicht houden en controle, en een meer geïntegreerde en meer projectmatige wijze van beleidsvorming wordt nagestreefd. Dit is tevens een noodzakelijke voorwaarde om minder ‘bureaucratische’ drukte op rijksniveau te bewerkstelligen” (p.37). De niet aflatende belangstelling voor de noodzaak tot terugdringing van administratieve lasten brengt ons bij de onderstaande probleemanalyse.

1.2 Probleemanalyse

De terugdringing van administratieve last in het PO wordt in het algemeen als een noodzaak gezien, zo blijkt wel uit het bovenstaande. De administratieve lasten leiden de aandacht van de organisatie immers af van het primaire proces, het verzorgen van kwalitatief goed onderwijs.

De wens om administratieve lasten te verminderen, lijkt tot dusver echter niet tot substantiële deregulering te leiden. De noodzaak tot meer regelgeving wordt blijkbaar ook alom gevoeld, wellicht vanuit bestaand wantrouwen tussen de overheid en het beleidsveld de eigen posities van de overheid en de onderwijsorganisaties veilig te stellen. Zo kan wederzijdse wantrouwen tussen het ministerie van OCW en de scholen in het PO leiden tot nog meer regelgeving, omdat wantrouwen enerzijds de behoefte tot aansturing en controle kan versterken en anderzijds een verantwoordingsdrang kan bevorderen.

Meer autonomie voor scholen en schoolbesturen, marktwerking in het onderwijs en decentralisatie hebben geleid tot schaalvergroting en extra bestuurslagen, van waaruit ook regelgeving ontstaat. Bovendien krijgen scholen en schoolbesturen meer en meer directe verantwoordelijkheden die tot administratieve lasten leiden, terwijl dat voorheen beperkt bleef tot lasten die gerelateerd waren aan de uitvoering van onderwijswetgeving en ex ante goedgekeurde en/of opgelegde beleidsplannen. Door het uitbreiden van verantwoordelijkheden en taken aan schoolbestuurders, bovenschools directeuren en schoolmanagers blijken deze actoren een steeds belangrijkere plaats in te nemen in de onderwijsorganisatie (Leune, 1993) en neemt de administratieve last toe.

De toename van secundaire taken (taken die niet in directe zin het primaire proces betreffen) als gevolg van wet- en regelgeving en als gevolg van claims vanuit de samenleving en de politiek zijn voorbeelden van externe factoren die een steeds grotere verantwoordingslast (een vorm van administratieve last) veroorzaken. De samenleving legt steeds weer nieuwe claims (iv) bij het onderwijs ten aanzien van verantwoordelijkheden die het op zich zou moeten nemen. Daarnaast bestaan er verwachtingen vanuit de onderwijsorganisaties zelf ten opzichte van het functioneren van het onderwijs, wat extra verantwoordingslast veroorzaakt.

Meer autonomie voor de onderwijsorganisatie betekent echter niet alleen meer zelfbestuur, maar ook meer verantwoording over de *regelverwerking*. En hoewel scholen meer secundaire kosten zullen maken, omdat zij ook meer secundaire taken (als gevolg van wet- en regelgeving en als gevolg van claims vanuit de samenleving) hebben gekregen, kunnen zij vanuit hun vergrote autonomie steeds meer bijdragen leveren aan het in de hand houden van de secundaire kosten (c.q. administratieve lasten/c.q. regeldruk). Een dynamische, flexibele, weinig gelaagde organisatie waarin nieuwe regels snel geïnternaliseerd kunnen worden, waardoor geen cumulatie van

administratieve lasten hoeft te ontstaan, zou bijvoorbeeld een voorwaarde kunnen zijn.

De bovenstaande ontwikkelingen in ogenschouw nemende, is het de vraag op welke wijze de onderwijsorganisaties hun secundaire kosten (c.q. administratieve lasten/c.q. regeldruk) onder controle kunnen houden. Omdat de secundaire kosten een gevolg zijn van de wijze waarop de onderwijsorganisaties met regelgeving in de meest brede zin omgaan, is het van belang inzicht te krijgen in het proces van *regelverwerking* in de betreffende onderwijsorganisaties. Inzicht in regelverwerking kan leiden tot het formuleren van randvoorwaarden waaraan *regelverwerking* dient te voldoen om ongewenste secundaire kosten (c.q. administratieve lasten/c.q. regeldruk) te voorkomen.

Om meer inzicht te krijgen in de *regelverwerking* in de onderwijsorganisatie wordt in het kader van dit onderzoek een breed scala van regels gevolgd op zijn weg door de organisatie. Daarbij is het de vraag waar, door wie en hoe er in de organisatie regels geïnterpreteerd, gemuteerd, geagendeerd, gepareerd, geïnitieerd, gegenereerd en uiteindelijk uitgevoerd worden. Hoelang duurt het voordat regels door een organisatie heen gesijpeld zijn en geïnternaliseerd worden en zijn regels wel eens voortijdig achterhaald?

Of anders geformuleerd: wanneer is er sprake van ‘*stokkende*’ regelverwerking en wat is daarvan in voorkomende gevallen de oorzaak? Stokkende regelverwerking is het centrale probleem in dit onderzoek, aangezien het leidt tot ongewenste secundaire kosten (kosten die niet in directe zin het primaire proces betreffen). Bestudering van de oorzaken van stokkende regelverwerking en het aandragen van oplossingsrichtingen ter voorkoming van stokkende regelverwerking komen in dit onderzoek tevens aan bod.

Onderzoek naar *regelverwerking* in het PO moet duidelijkheid scheppen over de voorwaarden waaraan regelverwerking dient te voldoen om de onderwijsorganisatie op vooral efficiënte en effectieve wijze zowel haar primaire als secundaire taken te kunnen laten uitvoeren. Zoals gezegd zullen regels en maatschappelijke claims altijd blijven bestaan; regelverwerking dus ook. Het is dus de vraag welke randvoorwaarden aan regelverwerking en aan organisaties gesteld kunnen worden opdat doelmatig en doeltreffend met regels omgesprongen kan worden. Regelverwerking die gepaard gaat met relatief weinig secundaire kosten (c.q. administratieve lasten/c.q. regeldruk) wordt in dit onderzoek betiteld als ‘*vlottende*’ regelverwerking.

Uit de hiervoor geformuleerde overwegingen komt de onderstaande doelstelling van dit onderzoek voort.

1.3 Doelstelling, vraagstelling en onderzoeksvragen

Uit de bovenstaande probleemanalyse volgt de doelstelling van dit onderzoek. Die *doelstelling* luidt als volgt:

Duidelijkheid creëren voor onderwijsorganisaties en overheden over de randvoorwaarden waaraan *regelgeving, beleidsprocessen* en *onderwijsorganisaties* dienen te voldoen teneinde regelgeving efficiënt en effectief te kunnen verwerken.

Het belang van het creëren van duidelijkheid over deze randvoorwaarden teneinde regelverwerking te doen vlotten is het onder controle houden van secundaire kosten. Financiële middelen die gemoeid zijn met het voldoen aan regelgeving (secundaire kosten) komen immers niet in directe zin ten goede aan het primaire proces, het verzorgen van kwalitatief goed primair onderwijs. Een kwalitatief goed primair proces als doel van de schoolorganisatie is het finale belang van het behalen van de doelstelling. Stokkende regelverwerking en dus het beheersen van de secundaire kosten blijkt in de praktijk echter een moeilijk te temmen probleem. Dit benadrukt nogmaals de relevantie van de bovenstaande doelstelling.

In de doelstelling staat uiteindelijk het verwerken van regelgeving centraal. Uit het proces van regelverwerking, de wijze waarop regels in de betreffende organisatie verwerkt worden, kan afgeleid worden welke kenmerken van regelgeving, beleidsprocessen en onderwijsorganisaties al dan niet stokkende regelverwerking veroorzaken. Deze randvoorwaarden waarop dit onderzoek zich richt, worden beschreven in hoofdstuk 3, het theoretisch perspectief. Het verwerkingsproces heeft in dit onderzoek overigens zowel betrekking op interne als op externe regelgeving.

De onderwijsorganisaties waar het onderzoek heeft plaatsgevonden, zijn Openbaar Primair Onderwijs Dordrecht (OPOD) en Stichting Verenigde Protestants Christelijke Scholen (VPCS) te Rotterdam. In de hoofdstukken 5 en 6 worden deze onderwijsorganisaties nader toegelicht.

De *centrale vraagstelling*, volgend uit de doelstelling, luidt als volgt:

Op welke wijze verwerken de onderwijsorganisaties *OPOD* en *VPCS* interne en externe regelgeving; wanneer is er sprake van ‘stokkende’ dan wel ‘vlottende’ regelverwerking en wat is daarvan de oorzaak?

In de centrale vraagstelling gaat het om de wijze waarop regels door de betreffende onderwijsorganisaties verwerkt worden. Daaraan verwant wordt onderzocht in hoeverre er sprake is van ‘vlottende’ dan wel ‘stokkende’ regelverwerking, wat kan duiden op regelgeving die al dan niet aan voldoende randvoorwaarden voldoet om vlot verwerkt te kunnen worden.

De centrale vraagstelling is onderverdeeld in een viertal onderstaande deelvragen. De beantwoording van deze vragen vormt tezamen een antwoord op de centrale vraagstelling. De *deelvragen* zijn als volgt geformuleerd:

1. **Wat is de beleidstheorie rond de begrippen ‘administratieve last’ en ‘regeldruk’? En in meer specifieke zin: die rond de reductie ervan?**

De beleidstheorie rond dit onderwerp dient als ‘uitvalsbasis’ voor dit onderzoek. Vanuit de bestaande begrippen ‘administratieve last’ en ‘regeldruk’ wordt het begrip ‘regelverwerking’ in het kader van dit onderzoek gepresenteerd.

2. Welke mogelijke voorwaarden zijn er in de organisatie- en beleidskunde bekend, die als indicator kunnen dienen voor het op instellingsniveau succesvol kunnen verwerken van administratieve last c.q. regeldruk?

De organisatiekunde vormt het theoretisch perspectief van dit onderzoek. Volgend uit hetgeen bekend is over factoren die administratieve lasten kunnen reduceren, wordt een model neergezet waarin administratieve lasten ex ante beperkt zouden kunnen worden.

3. Welke kenmerken van regelgeving, van beleidsprocessen en van organisaties worden er waargenomen in de praktijk van de betreffende onderwijsorganisatie welke tot al dan niet vlottende regelverwerking leiden?

Deze vraag is de empirische tegenhanger van de eerste en tweede onderzoeksvraag. In hoofdstuk 5 en 6 wordt een beschrijving gegeven van de werkelijkheid zoals die wordt ervaren door actoren in de betreffende onderwijsorganisatie.

4. Welke aanbevelingen kunnen er op basis van de waarnemingen gegeven worden ter verbetering van het proces van regelverwerking?

Deze prescriptieve vraag moet leiden tot het bereiken van de doelstelling van dit onderzoek. Voortvloeiende uit het behalen van de doelstelling van dit onderzoek, kunnen er tevens aanbevelingen gedaan worden ter verbetering van het proces van regelverwerking.

De beantwoording van de eerste deelvraag wordt in hoofdstuk 2 behandeld. De beantwoording van de tweede deelvraag volgt in hoofdstuk 3. In de hoofdstukken 5 en 6 wordt de empirie beschreven, welke in hoofdstuk 7 wordt geanalyseerd. In hoofdstuk 8 worden conclusies getrokken en aanbevelingen gedaan, waarmee de 4e en tevens laatste deelvraag beantwoord wordt.

In hoofdstuk 4 wordt de methodologie, zoals die gebruikt is in dit onderzoek, behandeld. In het betreffende hoofdstuk worden separaat ook definities gegeven van gehanteerde begrippen als regelverwerking, secundaire kosten, regeldruk, administratieve last, bureaucrativering en dergelijke.

Alvorens tot de beantwoording van de eerste deelvraag in hoofdstuk 2 over te gaan, volgt nog een korte beschouwing over ‘de lusten en de lasten’ van regelgeving.

1.4 De lusten en de lasten

Zoals in paragraaf 1.1 is weergegeven wordt regulering in het algemeen als wenselijk ervaren, omdat daarmee rechtmatigheid, doelmatigheid, effectiviteit, rechtszekerheid, gelijke behandeling en dergelijke bewerkstelligd kunnen worden. De administratieve last die dat echter met zich meebrengt, wordt over het algemeen als minder plezierig ervaren, zoals zal blijken uit het volgende hoofdstuk.

Tegenover de genoemde juridische lusten staan dus de administratieve lasten. Deze laatste mogen een niet te grote belasting vormen voor de onderwijsorganisatie, omdat anders de kwaliteit van het primaire proces in het geding kan komen. Het is daarom goed te beseffen dat administratieve lasten in dit onderzoek ‘slechts’ een organisatorisch probleem betreffen, wat als dusdanig opgelost zou moeten kunnen worden en wat in dit onderzoek relatief los staat van de vraag of regelgeving wenselijk is of niet. In dit onderzoek staat het proces van *regelverwerking* dan ook centraal. Het nut van regelgeving zelf staat in dit onderzoek niet wezenlijk ter discussie, waarmee dit onderzoek hierbij dan ook afgebakend moge zijn.

In het tweede hoofdstuk wordt aandacht besteed aan de beleidstheorie rond het begrip administratieve lasten. Dit hoofdstuk sluit aan op paragraaf 1.1 en vormt het antwoord op de eerste onderzoeksvraag.

2 *Reductie van administratieve lasten*

In dit tweede hoofdstuk wordt de beleidstheorie met betrekking tot de reductie van administratieve lasten nader uiteengezet.

Er wordt ingegaan op het zogenaamde hoofdlijnenakkoord (2.1) en het programma ‘Andere Overheid’ (2.2), welke betrekking hebben op het kabinet-Balkenende II en de periode waarin dit onderzoek plaatsvond. Vervolgens wordt er uitgebreid aandacht besteed aan de rol van het ministerie van OCW, de projectorganisatie ‘OCW ontregelt’ (2.3) en de Onderwijsraad (2.4). Tot slot komt de gemeente als decentrale actor aan bod (2.5). In de diverse paragrafen zijn definities weergegeven met betrekking tot de beleidstheorie. Het betreffen definities die door de beschreven organisaties gehanteerd worden en die tot op de dag van vandaag gelden. Naar aanleiding van deze definities wordt in paragraaf 2.6 als opmaat naar hoofdstuk 3 een nieuwe benadering met betrekking tot administratieve lasten geformuleerd.

In de kabinetten-Balkenende III en IV is er minder prominent aandacht voor de reductie van administratieve lasten. Waar echter continuïteit in het beleid zichtbaar is, wordt dat in dit hoofdstuk weergegeven.

2.1 Hoofdlijnenakkoord (v)

Het hoofdlijnenakkoord (16 mei 2003), dat is opgesteld door het kabinet-Balkenende II (CDA/VVD/D66), was getiteld ‘Meedoen, meer werk, minder regels’. Het laatstgenoemde aspect vormde mede de aanleiding voor dit onderzoek.

In dit hoofdlijnenakkoord zijn de doelstellingen van het kabinet en de financiële basis daarvoor weergegeven. Het kabinet benadrukt in het akkoord dat het de economische kracht en de concurrentiepositie van Nederland wil herstellen door werkgelegenheid en arbeidsparticipatie te bevorderen. Als onderdeel van dat beleid stelt het zich als doel de kwaliteit van onderwijs en wetenschap te verbeteren. Evenals met betrekking tot andere sectoren, zoals justitie en binnenlands bestuur, stelt het kabinet dat het onderwijs zelf hierin verantwoording dient te nemen. Om dit mogelijk te maken moet de overheid zich gaan kenmerken door minder bureaucratie en regelzucht, door concrete beleidsdoelstellingen te hanteren en door een voortvarende aanpak van langstlepende problemen.

De overheid wil rijksbreed de administratieve last terugdringen. Door vermindering van bureaucratie en ‘overhead’ kunnen sectoren efficiëntiewinst boeken en dit herinvesteren in de primaire processen, de kerntaken van de betreffende sectoren.

Met betrekking tot het primair onderwijs (PO) wordt de mate van de eigen autonomie van het PO vergroot door schoolbesturen meer verantwoording over de wijze van besteding van financiële middelen te geven. De kwaliteit van het primaire proces, het verzorgen van onderwijs, moet daarbij voorop staan.

Omdat zowel in het kabinet-Balkenende II als in Balkenende IV de beleidsvisies het beste verwezenlijkt worden gezien door middel van kleinschalig onderwijs, wordt de vorming van steeds grotere scholen afgeremd. Deze trend is tegengesteld aan de vele eerdere fusies tussen scholen, waarover meer beschreven staat in paragraaf 2.4.

In de regeringsverklaring^(vi)(11 juni 2003) benadrukt het kabinet-Balkenende II het belang van ‘minder regels’ om zo ruimte te geven aan burgers en organisaties. Het kabinet stelt letterlijk: “De overheid moet kaders vaststellen en toetsen op kwaliteit. Dan kunnen schoolbesturen, ouders, onderwijsgeevenden en leerlingen zelf beoordelen hoe het onderwijs op een school het best kan worden ingericht. Het kabinet gaat daar ruimte voor geven door deregulering en samenvoeging van budgetten”. In het programma ‘Andere Overheid’ heeft het kabinet-Balkenende II in concrete doelstellingen zijn visie weergegeven. Dit programma staat beschreven in de volgende paragraaf (2.2).

Als kritiek op de bovenstaande beleidsvoornemens stelt Stichting Kennisland in de *Kenniseconomie Monitor 2006* die op 14 september 2006 werd gepresenteerd dat het niet goed is gesteld met in Nederland. De mogelijkheden van ‘een slim land’ worden lang niet optimaal benut en Nederland doet nog steeds te weinig aan innovatie. Vooral op het gebied van onderwijs is er nog veel winst te behalen, aldus de schrijvers van de monitor.

In het coalitieakkoord^(vii) zoals dat is opgesteld tussen de Tweede Kamerfracties van CDA, PvdA en ChristenUnie (7 februari 2007) staat het nut van regelgeving en het terugdringen van administratieve lasten opnieuw vermeld, zij het in een bescheidener variant. Van belang is dat ook gesproken wordt over het vertrouwen dat de centrale overheid moet hebben in uitvoerende instanties. Tevens is het in het kader van dit onderzoek van belang dat dit coalitieakkoord wederom geformuleerd is vanuit het perspectief van de overheid. Letterlijk staat er: “De Rijksdienst functioneert op de meeste onderdelen goed... Coördinerende verantwoordelijkheden zonder bevoegdheden moeten worden vermeden. Toezicht vanuit de overheid moet zoveel mogelijk gebeuren vanuit vertrouwen. Leraren, artsen, agenten, hulpverleners en andere professionals zijn van onschatbare waarde en verdienen onze volle steun en ons volle vertrouwen. De overheid moet zich dienstbaar opstellen. Regels zijn nodig en moeten worden nageleefd. Maar wel moet steeds worden bezien of een regel echt nuttig is” (p.11).

2.2 Het programma ‘Andere Overheid’

Het programma ‘Andere Overheid’ (Balkenende II) had als doel de hele overheid efficiënter en beter te laten werken. Daartoe heroverweegt de overheid haar taken, bevoegdheden, verantwoordelijkheden en de kwaliteit van de uitvoering van het overheidsbeleid. Ook de interne organisatie en werkwijze komen daarin aan bod.

Uitgangspunt bij dit alles is de wens van burgers, bedrijven, instellingen en andere maatschappelijke organisaties om meer ruimte te krijgen voor eigen initiatief. De overheid dient daartoe minder regels op te leggen, efficiënter en sneller te werken en de dienstverlening te verbeteren.

Onder andere door middel van ICT-toepassingen, minder administratieve lasten voor burgers en ‘slimmer’ toezicht houden, hoopt de overheid de genoemde doelstellingen te halen. In 2007 hoopt de overheid 65% van de dienstverlening via internet te verrichten door middel van het BurgerServiceNummer en moeten de administratieve lasten voor burgers met 25% (op basis van de nulmeting per 31 december 2002) gereduceerd zijn.

In het begin van december 2003 is het actieprogramma 'Andere Overheid' aangeboden aan de Tweede Kamer. Het programma bestaat uit 64 aandachtspunten en initiatieven ter verbetering van het functioneren van de overheid. Op 15 januari 2004 is het programmateam 'Andere Overheid' van start gegaan als stimulator van het bestuurlijk vernieuwen van de overheid. Het team en het project werden geleid door de opeenvolgende ministers voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties. Als gevolg van het aantreden van het Kabinet-Balkenende IV is het programma 'Andere Overheid' in juni 2007 stopgezet.

Interdepartementale Projectdirectie Administratieve Lasten (IPAL)

Als gevolg van het beschreven kabinetsbeleid zijn op ieder departement initiatieven ontplooid om een kwart minder administratieve lasten voor het bedrijfsleven in 2007 te bewerkstelligen. De 'Interdepartementale Projectdirectie Administratieve Lasten' (IPAL) coördineerde deze kabinetsdoelstelling en stond onder leiding van de minister van Financiën in samenwerking met de staatssecretaris van Economische Zaken.

Per 31 december 2002 zijn de kosten van administratieve lasten die veroorzaakt worden door wet- en regelgeving geschat op 16,4 miljard euro. Deze zogenaamde nulmeting vormt het uitgangspunt voor het kabinet op basis waarvan de reductie behaald dient te worden.

In mei 2006 is IPAL formeel opgeheven, omdat op dat moment de initiële doelstelling van de organisatie was behaald. De aandacht voor de reductie van administratieve lasten blijft echter onverminderd bestaan, zoals bijvoorbeeld blijkt uit de voortdurende activiteiten van het onderstaande ACTAL.

Adviescollege toetsing Administratieve Lasten (Actal)

Eén van de eerdere initiatieven om reductie van administratieve lasten te stimuleren, was de installatie op 1 mei 2000 van het 'Adviescollege toetsing Administratieve Lasten' (Actal). Dit college controleert, adviseert en stimuleert de inspanningen van de overheid met betrekking tot het verminderen van administratieve lasten voor het bedrijfsleven en de burger. In 2007 brengt dit college onder andere een advies uit over het 'Beleidsprogramma reductie administratieve lasten', waaraan door het kabinet-Balkenende IV wordt gewerkt.

Dit adviescollege hanteerde als **definitie** van administratieve lasten:

De kosten om te voldoen aan informatieverplichtingen voortvloeiend uit wet- en regelgeving van de overheid. Het gaat om het verzamelen, bewerken, registreren, bewaren en ter beschikking stellen van informatie.

Daarbij stelt het nog het volgende:

Bij administratieve lasten maakt het niet uit of de informatie ook al voor eigen of ander gebruik wordt verzameld en gebruikt. Het gaat om alle administratieve kosten: bestuderen van regelgeving, verzamelen, bewerken,

registreren, versturen en bewaren van gegevens, incl. kosten van verplichte accountantsonderzoeken e.d.

Naar aanleiding van de bovenstaande definitie, zal aan het einde van dit hoofdstuk het begrip ‘administratieve lasten’ geherconceptualiseerd worden. In dit onderzoek wordt namelijk een andere definitie gehanteerd dan welke door het ministerie van OCW gebruikt wordt. In de volgende paragraaf wordt hieraan aandacht besteed. De initiatieven die het ministerie van OCW en de projectorganisatie ‘OCW ontregelt’ hebben ontplooid, hebben directe invloed op de locus van dit onderzoek. Met andere woorden: de beleidstheorie zoals die op het ministerie van OCW ontwikkeld is en wordt, heeft directe invloed op de hoeveelheid administratieve last in het PO en op de reductie ervan.

2.3 Het ministerie van OCW en de projectorganisatie ‘OCW ontregelt’

Ook het ministerie van OCW dient te voldoen aan de vermindering van administratieve lasten met een kwart in 2007. Daartoe heeft het ministerie een eigen projectorganisatie ingesteld, genaamd ‘OCW ontregelt’.

Het ministerie van OCW heeft onderzoeksbureau ECORYS-NEI laten onderzoeken aan welke regelingen van de overheid onderwijs- en cultuurinstellingen moeten voldoen. Daaruit blijkt, dat ongeveer een kwart van de regels waarmee scholen en instellingen te maken hebben afkomstig is van OCW. Overige regels komen bijvoorbeeld bij het ministerie van SZW en bij gemeenten vandaan.

Het ministerie van OCW hanteert de volgende **definities** met betrekking tot regeldruk, oftewel administratieve last:

‘Potentiële regeldruk’ is het totaal van regels (ook die van andere regelgevers dan OCW) waarmee onderwijsinstellingen, wetenschappelijke instituten en culturele instellingen te maken kunnen krijgen.

‘Feitelijke regeldruk’ is regeldruk uitgedrukt in geld: de kosten die een instelling moet maken om aan een regeling te voldoen. Dit zijn kosten die voortvloeien uit informatieverplichtingen.

‘Gepercipieerde regeldruk’ betreft de subjectieve beleving van regeldruk, de regels waaraan de instellingen zich het meest ergeren.

Met betrekking tot de gepercipieerde regeldruk bij regelingen die op meerdere sectoren van toepassing zijn, worden vooral de bekostigingsbesluiten van OCW genoemd. Ook wet- en regelgeving van het ministerie van SZW wordt genoemd als veroorzaker van gepercipieerde regeldruk. Hierbij gaat het vooral om de Arbeidsomstandighedenwet 1998, de Wet Verbetering Poortwachter en de Arbeidstijdenwet.

Vermelde ergernissen hebben zowel betrekking op de vorm, de inhoud, het proces als de uitvoering van de regeling. Zo kunnen regels te dwingend zijn, te complex zijn, te snel worden ingevoerd, of tegenstrijdig zijn met andere regelgeving. Verder komen irritaties ook voort uit het gebrek aan eigen capaciteit en middelen van de betreffende instelling.

Met betrekking tot de feitelijke regeldruk brengen vooral de Wet op het primair onderwijs en de Arbeidsomstandighedenwet 1998 de meeste kosten met zich mee.

'OCW ontregelt'

Het projectteam 'OCW ontregelt' hield zich tijdens het kabinet-Balkenende II bezig met de reductie van de feitelijke regeldruk voor zover deze afkomstig is van het ministerie van OCW. Het onderscheidt vier vormen van maatregelen die tot reductie van administratieve lasten moeten leiden. Deze vormen van maatregelen zijn in 2007 nog onverminderd relevant en worden hieronder opgesomd.

Ten eerste dienen er regels geschrapt te worden. Zo schrapte het ministerie per 1 januari 2005 612 van de ongeveer 1500 wetten en ministeriële regelingen. Daarbij ging het om 'dor hout': regelingen die 'uit de tijd' waren.

Ten tweede voert OCW door middel van een wijziging van de Wet op het primair onderwijs per augustus 2006 het zogenaamde lumpsumbudget in voor het primair onderwijs. In dat bekostigingsstelsel krijgen scholen jaarlijks een vrij besteedbaar budget, waarmee ze naar eigen inzicht het onderwijs kunnen vormgeven en eigen problemen kunnen oplossen. Ondanks de wens om tot meer autonomie van de scholen te komen, stelt de minister wel gedragsregels op die moeten voorkomen dat schoolbesturen met een groot aantal scholen onder zich teveel eigen regelgeving gaan opstellen. Zeker in de komende jaren zal er dus een spanningsveld voelbaar zijn tussen deregulering enerzijds en de wens tot meer eigen regulering anderzijds. De wens tot eigen regulering komt voort uit de grotere verantwoordingsplicht van schoolbesturen als gevolg van de grotere autonomie van de onderwijsorganisatie. Het krijgen van meer beslissingsbevoegdheden betekent immers ook dat schoolbesturen zich hierover zullen moeten verantwoorden, waartoe zij regels zullen opstellen.

Met betrekking rond de regels rond de invoering van de lumpsumfinanciering wordt er verondersteld dat wanneer scholen eenmaal gewend zijn aan de nieuwe routines, zij uiteindelijk ook minder last zullen hebben van voorschriften van de rijksoverheid. Onder routines wordt de internalisatie van regelgeving, oftewel een niet stokkende regelverwerking, verstaan.

Verder bestaan er ook beleidsvoornemens om het onderwijsachterstandenplan, dat scholen samen met de gemeenten moeten maken, af te schaffen, om procedures in het kader van leerlinggebonden financiering te vereenvoudigen en om goed te communiceren (informer) over het voeren van een efficiënte schooladministratie. Zo zou de schooladministratie gestandaardiseerd kunnen worden, waardoor controle vereenvoudigd wordt. Schoolbesturen en managementteams dienen daartoe volgens de overheid door de overheid geïnformeerd (viii) te worden over de mogelijkheden.

Ten derde wil OCW besluiten minder frequent informatie op te vragen bij de instellingen over zelfde onderwerpen, zodat ook op die manier de kosten die voortkomen uit informatieverplichtingen verminderd kunnen worden. Zo zouden scholen verplicht kunnen worden in plaats van jaarlijks slechts vijfjaarlijks een schoolbeleidsplan in te dienen bij de onderwijsinspectie. Een dergelijke maatregel leidt dan al snel tot een grote reductie van de administratieve last met betrekking tot deze informatieverplichting.

En ten vierde wil OCW informatieaanvragen die van verschillende instanties afkomstig zijn beter op elkaar afstemmen. Dit voornemen vereist wel samenwerking met andere (overheids)organisaties. Zo moet het mogelijk worden dat scholen informatie maar eenmalig en gestandaardiseerd aan kunnen leveren, terwijl de verschillende (overheids)instanties daar ieder hun eigen benodigde informatie uit kunnen distilleren. Een goed voorbeeld is het feit dat ziektemeldingen zowel bij publieke als private diensten moeten worden aangemeld, waardoor voor de scholen onnodige dubbelingen in de informatiestromen ontstaan. Een bijkomend probleem is in dit voorbeeld dat dergelijke informatie formeel niet uitgewisseld mag worden, waardoor dus een wetswijziging noodzakelijk zal zijn om die informatiestromen te koppelen.

Ook de Onderwijsraad heeft met name in 2004 onderzoek gedaan naar aspecten van administratieve lasten in het onderwijs, waarin hij vooral de term bureaucrativering gebruikt. De bevindingen van de Onderwijsraad worden in de volgende paragraaf uiteengezet.

2.4 De Onderwijsraad

De Onderwijsraad heeft in april 2004 een verkenning gepubliceerd, getiteld 'Bureaucrativering in het onderwijs'. Daarin concludeerde hij dat onderzoek naar bureaucrativering en schaal, de verhouding tussen primaire en secundaire processen in de verschillende onderwijssectoren en de daaraan gerelateerde centrale vraag naar de kostendoelmatigheid een braakliggend terrein is. Er zouden technieken ontwikkeld moeten worden om de kostendoelmatigheid tussen instellingen te kunnen vergelijken. Verder concludeert de Onderwijsraad dat wanneer onderwijsinstellingen beter geprikkeld worden een zo goed mogelijke kwaliteit te bieden met het beschikbare budget, de organisatie van de school zal verbeteren.

Tot dusver zijn ook de budgetten voor het secundaire proces (onderwijsondersteunend proces) toegenomen als gevolg van decentralisatie, autonomievergroting en om rekenschap af te kunnen leggen over gevoerd beleid. De toename van deze budgetten blijkt niet alleen veroorzaakt te worden door wet- en regelgeving van de overheid, maar ook door interne bureaucrativering in de vorm van het ontstaan van nieuwe organisatieniveaus, regels en procedures. Decentralisatie, autonomievergroting en het afleggen van rekenschap zijn enerzijds richtpunten in het onderwijsbeleid van de overheid geweest, die ertoe hebben geleid dat de verplichtingen voor onderwijsorganisaties zich opstapelen. Anderzijds blijken fusies tussen scholen met als gevolg het ontstaan van overkoepelende managementlagen en besturen naast een synergetisch voordeel ook nieuwe regelgeving te genereren. Zo lijkt schaalvergroting, na een daling van de nettokosten per leerling, op een gegeven moment om te slaan in een toename van de nettokosten per leerling. Het exacte omslagpunt hierin is afhankelijk van de omvang van de schaalvergroting, maar het is onbekend wanneer het optimum van de laagste nettokosten per leerling bereikt is. Het blijft dan ook de vraag wat vanuit kostenperspectief de meest ideale schoolgrootte is.

In een tweede studie, getiteld: 'Bureaucrativering en schaalfactoren in het onderwijs' (augustus 2004) kwam de Onderwijsraad tot de conclusie dat de verhouding tussen primaire en secundaire taken in de afgelopen jaren sterk

gewijzigd is in de richting van de secundaire taken. Decentralisatie van taken leidde tot een toename van administratieve lasten en beheerslasten in het onderwijs zelf. In het primair onderwijs is er verder vanaf 1995 sprake van schaalvergroting en zijn er grote verschillen in omvang van secundaire lasten waarneembaar tussen individuele scholen en besturen. Het blijft dan ook de vraag hoe middelen efficiënt ingezet kunnen worden!

2.5 Decentrale actor: de gemeente

Naast de hierboven beschreven actoren is er ook een belangrijke decentrale actor te onderscheiden: de gemeente.

Op decentraal niveau zijn het de gemeenten die invloed hebben op de ontwikkeling van administratieve lasten voor onderwijsorganisaties. Een gedeelte van de regelgeving wordt immers op plaatselijk niveau ingevuld door gemeenten als lokale onderwijsoverheid. Daarbij valt te denken aan de zorg voor de schoolgebouwen en de zorg voor het tegengaan van onderwijsachterstanden in probleemwijken. Er is echter nog weinig gemeentelijke aandacht voor reductie van administratieve lasten. Om de aandacht hiervoor te stimuleren wijst de Vereniging van Nederlandse Gemeenten haar leden op de 'Tijdelijke regeling stimulering aanpak vermindering gemeentelijk administratieve lasten' (juni 2007).

Wel hebben gemeenten in de afgelopen jaren de openbare schoolorganisaties steeds meer 'op afstand gezet' in de vorm van bijvoorbeeld de oprichting van een scholenstichting. Daardoor zijn deze schoolorganisaties autonoom geworden en kunnen zij hun beleid meer zelf bepalen. Deze verzelfstandiging zal echter gevolgen hebben voor de relatie tussen openbare scholen en gemeenten, omdat zij nog veel met elkaar te regelen hebben. Naar de gevolgen van deze nieuwe situatie, waarin gemeenten en schoolorganisaties als autonome actoren met elkaar omgaan, is nog weinig onderzoek gedaan, terwijl veranderde situaties een bron van nieuwe regelgeving met bijbehorende administratieve lasten zou kunnen vormen.

De verzelfstandiging van openbare onderwijsorganisaties en het moeten samenwerken met gemeenten, andere schoolorganisaties en andere instellingen heeft tevens tot gevolg dat de onderwijsorganisaties hun eigen beleid dienen te verantwoorden. Het afleggen van verantwoording is een aspect wat immers structureel vastgelegd dient te worden binnen en voor organisaties die een bepaalde mate van autonomie verworven hebben. Dit is noodzakelijk omdat aan de autonomie van organisaties een bepaalde mate van beleidsvrijheid verbonden is. De autonome organisatie moet tot aan de wettelijk vastgestelde grenzen deze beleidsvrijheid zowel kunnen verantwoorden als af kunnen dwingen! Het afleggen van rekenschap over het eigen beleid kan echter ook een bron van administratieve last vormen. Hierbij valt te denken aan de veranderde verantwoordingslast als gevolg van de invoering van de lumpsumfinanciering per 1 augustus 2006.

Dit hoofdstuk overziende blijken er in de beleidstheorie verschillende termen gebruikt te worden die in meer of mindere mate overeenkomen met het begrip 'administratieve last'. Zo worden ook de termen regeldruk en bureaucrativering gebruikt en zijn er in de diverse definities zowel verschillen als overeenkomsten aan te duiden. In hoofdstuk 4 zullen deze en andere begrippen nader gedefinieerd

worden. Dit hoofdstuk afsluitende zal er in de slotparagraaf een definitie van de term *regelverwerking* gegeven worden. Deze term met bijbehorende definitie zal centraal staan in het theoretisch perspectief (hoofdstuk 3).

2.6 Een nieuwe benadering van ‘administratieve lasten’: *regelverwerking*

De door de rijksoverheid sinds 1993 gebruikte definitie voor administratieve lasten luidt als volgt:

‘Administratieve lasten’ zijn de kosten, die het bedrijfsleven ondervindt, om te voldoen aan de informatieverplichtingen voortvloeiend uit de wet- en regelgeving van de overheid. Het gaat om het verzamelen, bewerken, registreren, bewaren en ter beschikking stellen van informatie.^(ix)

Van deze definitie zijn ook de definities afgeleid zoals die door Actal en het ministerie van OCW gehanteerd worden en welke staan vermeld in de paragrafen 2.2 en 2.3. Opvallend is dat er in deze definitie een aantal werkwoorden gebruikt worden die duiden op het verwerken van regelgeving. Deze werkwoorden hebben echter alleen betrekking op de verwerking van informatieverplichtingen, terwijl er meer handelingen te onderscheiden zijn ter verwerking van regelgeving. Vandaar dat in dit onderzoek de term *regelverwerking* met de volgende bijbehorende definitie centraal zal staan. Vanuit deze definitie, beredeneerd vanuit de onderwijsorganisatie, wordt het theoretisch perspectief in hoofdstuk 3 geschreven:

***Regelverwerking** is het geheel van handelingen, dat door een betreffende organisatie uitgevoerd wordt ter ondersteuning van het primaire proces, om te kunnen voldoen aan de uitvoering van alle wet- en regelgeving in de meest brede zin. Het gaat daarbij om het interpreteren, muteren, agenderen, pareren, initiëren en het genereren van regels en het uitvoering geven daaraan.*

Onder interpreteren van wet- en regelgeving wordt het uitleggen naar eigen inzicht van regelgeving verstaan, terwijl muteren van regelgeving het veranderen van regelgeving inhoudt. Het agenderen van wet- en regelgeving geeft de prioriteit aan die aan specifieke regelgeving wordt toegekend, terwijl het pareren van regelgeving het afweren van regelgeving betekent. Het initiëren van regelgeving duidt het ontstaan van eigen regels aan, terwijl het genereren van regelgeving duidt op het ontstaan van nieuwe externe regelgeving als gevolg van het eigen handelen.

Het vervolgens uitvoering geven aan regels duidt op alle processen die in de organisatie een rol spelen om de primaire en secundaire taken van de organisatie te vervullen. In het geval van de organisaties in dit onderzoek is de primaire taak het verzorgen van kwalitatief goed onderwijs, terwijl de secundaire taken alle ondersteunende werkzaamheden betreffen.

Onder wet- en regelgeving wordt in het vervolg van dit onderzoek alle mogelijke regelgeving verstaan, voor zover niet een nadere specificering wordt aangebracht.

Deze specifiek voor dit onderzoek opgestelde definiëring is ruimer geformuleerd dan de definitie zoals die door de overheid gebruikt wordt. De reden hiervoor is niet alleen reductie van informatieverplichtingen in dit onderzoek te willen betrekken,

maar alle secundaire processen als veroorzaker van administratieve lasten te willen beschouwen (x). In hoofdstuk 3 en 4 wordt hierop verder ingegaan.

Deze definitie komt in beginsel overeen met het begrip 'feitelijke regeldruk' zoals dat door het ministerie van OCW gehanteerd wordt, maar omvat meer dan alleen de kosten die voortvloeien uit informatieverplichtingen. Daardoor is het mogelijk meer inzicht te verkrijgen in de interne regeldruk en het ontstaan van het geheel van secundaire kosten in de onderwijsorganisatie.

3 Kenmerken van vlottende en stokkende regelverwerking

In dit derde hoofdstuk wordt ingegaan op het theoretisch perspectief, de focus, zoals dat in dit onderzoek gebruikt zal worden.

In de eerste paragraaf wordt het hoofdstuk ingeleid (3.1), gevolgd door een korte uiteenzetting van een model van Van Dijk. Daarin wordt het ontstaan van administratieve lasten verklaard (3.2). Vervolgens wordt een verklarend model voor het ontstaan van administratieve lasten in een voor dit onderzoek aangepaste vorm uiteengezet (3.3). In plaats van het begrip ‘administratieve last’ zal de term ‘regelverwerking’ in het aangepaste model gebruikt worden, overeenkomstig de definitie die in het voorgaande hoofdstuk gegeven is. In subparagrafen worden de verschillende variabelen uit het model uiteengezet die vervolgens in hoofdstuk 4 geoperationaliseerd zullen worden.

Aan het slot van dit hoofdstuk zal het aangepaste model zoals dat in dit onderzoek gebruikt zal worden in een overzicht gepresenteerd worden.

3.1 Inleiding

Zoals in het voorgaande hoofdstuk is beschreven, beschouwt het ministerie van OCW administratieve lasten als de optelsom van kosten die voortvloeien uit informatieverplichtingen, welke weer het gevolg zijn van wet- en regelgeving. Het ministerie richt zich in zijn streven naar reductie van administratieve lasten alleen op deregulering en op de optimalisering van informatiestromen binnen het wetgevingssysteem. Dit wordt door Argyris (xi) het principe van ‘eerste orde leren’ genoemd.

Het ministerie betreft slechts in beperkte mate de invloed van variabelen die van invloed zijn op de publieke beleidsvoering in zijn streven naar reductie van administratieve lasten, terwijl mogelijke systeemaanpassingen wellicht tot meer reductie zouden kunnen leiden. Onder publieke beleidsvoering worden hier alle variabelen die van invloed zijn op de totstandkoming en uitvoering van beleid verstaan. Te denken valt aan de mate van invloed die beleidsuitvoerders al dan niet krijgen bij het ontwikkelen van nieuw beleid. Wijzigingen in deze mate van invloed kunnen worden gezien als een systeemaanpassing in het publieke beleidsproces. Dit systeemdenken wordt door Argyris het principe van ‘tweede orde leren’ genoemd.

Deregulering en optimalisering van informatiestromen helpen wel om de administratieve lasten te reduceren, maar aanpassingen in het beleidsproces zelf zouden tot verdergaande systeemaanpassingen kunnen leiden waardoor een grotere reductie van de administratieve lasten mogelijk zou moeten zijn. Asje van Dijk (xii) pleit er daarom voor ook deze processen van ‘tweede orde leren’ kritisch te beschouwen en stelde daartoe een model op. Dit model wordt in gewijzigde vorm in dit onderzoek gebruikt als theoretisch perspectief.

Het inductieve model van Van Dijk geeft mogelijke verklaringen voor het blijven bestaan van administratieve lasten en voor de constante toename van deze lasten. Door de causale verbanden die aan het model ten grondslag liggen ‘om te keren’, zouden de variabelen uit het model de mogelijkheden moeten kunnen aangeven om juist wèl een reductie van administratieve lasten te bewerkstelligen. In paragraaf 3.3

wordt het model van Van Dijk ‘omgekeerd’ en toepasbaar gemaakt voor dit onderzoek.

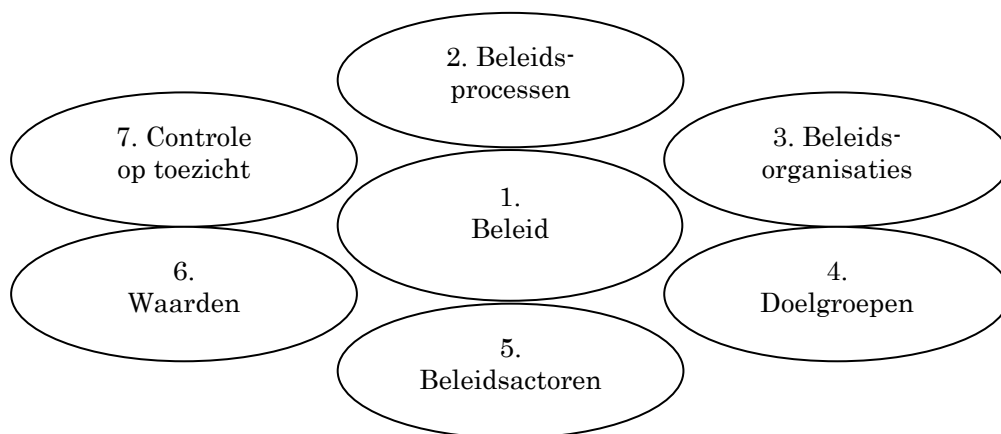
Verder wordt in dit onderzoek, in tegenstelling tot het model van Van Dijk, gekozen voor een ‘bottum-up’-perspectief in plaats van een ‘top-down’-benadering. Vanuit het perspectief van het primair onderwijs (PO) worden de mogelijkheden om een reductie van administratieve lasten te bewerkstelligen bestudeerd, waarbij zowel naar de kenmerken van externe en interne regelgeving als naar de interne organisatie van het PO gekeken wordt.

Zoals in hoofdstuk 2 reeds vermeld is, zal de term administratieve lasten vervangen worden door het begrip *regelverwerking*. De gegeven definitie van het begrip *regelverwerking* sluit namelijk beter aan bij ‘het tweede orde leren’ van Argyris. Regelverwerking duidt in dit onderzoek op alle mogelijke bewerkingen van regelgeving (systeemdenken) en niet alleen op de optimalisering van informatiestromen die het gevolg zijn van regelgeving. Vanaf paragraaf 3.3 zal *regelverwerking* daarom het sleutelbegrip in het theoretisch perspectief zijn.

Alvorens het theoretisch perspectief van dit onderzoek te poneren, wordt in de onderstaande paragraaf nader ingegaan op het model van Van Dijk.

3.2 Van Dijk: zeven verklarende clusters in de administratieve lasten ontwikkeling

Van Dijk onderscheidt zeven clusters van variabelen in de publieke beleidsvoering, die de ontwikkeling van de administratieve lasten zouden kunnen verklaren (*figuur 1*). Dit model is mede gebaseerd op implementatieonderzoek van Kaufmann, Majone, Dunshire, Sabatier en Ostrom (xiii).



Figuur 1: Zeven verklarende clusters in de administratieve lasten ontwikkeling. (bron: Van Dijk, 2004)

Binnen het eerste cluster, welke in het midden gepositioneerd staat, vallen de kenmerken van beleid ‘an sich’, welke administratieve lasten veroorzaken. Binnen het eerste cluster onderscheidt Van Dijk vijf kenmerken van beleid die bepalend kunnen zijn voor de hoeveelheid administratieve last. Zo leiden met betrekking tot de *beleidscontext* complexe regelverdichtende vraagstukken tot meer administratieve lasten. Datzelfde geldt voor *sturingsconcepten* die gericht zijn op beheersing, controle

en op het afleggen van verantwoording. Met betrekking tot *breed of verbijzonderd beleid* neemt Van Dijk waar dat administratieve lasten toenemen naarmate de beleidsdoelgroep gesegmenteerder is en de beleidsactor aan die segmentatie meer recht wil doen. Verder neemt hij waar dat administratieve lasten toenemen naar mate de *doelstelling* van beleid een ingrijpender verandering beoogt. Ook de keuze van te gebruiken *beleidsinstrumenten* is bepalend voor de hoeveelheid administratieve last. Juridische beleidsinstrumenten (convenanten, certificatie en dergelijke) blijken meer administratieve gevolgen te hebben dan financiële (subsidies, heffingen en dergelijke) en communicatieve (voorlichting, advies en dergelijke). Tot slot leveren gemengde arrangementen, zoals *publiek-private arrangementen*, meer administratieve lasten op als gevolg van dubbele informatiestromen binnen dergelijke arrangementen.

Binnen de overige clusters onderscheidt Van Dijk ook een aantal variabelen die van invloed zijn op het ontstaan van administratieve lasten. Zonder in deze paragraaf een volledige uitleg te geven van alle variabelen die Van Dijk in zijn model aanhaalt ter verklaring van het ontstaan van administratieve lasten, worden de betreffende variabelen in het onderstaande tekstgedeelte bewerkt tot een model van variabelen dat juist vanuit een 'bottum-up'-perspectief de mogelijkheden tot reductie van administratieve lasten zou kunnen duiden. Deze variabelen hebben zowel betrekking op regelgeving als op beleidsprocessen en op de betreffende onderwijsorganisaties.

In dit onderzoek wordt het model zelf overigens niet getoetst, maar wordt er bekeken in hoeverre er in de empirie overeenkomstige variabelen zijn waar te nemen, die zouden kunnen duiden op mogelijkheden om de ontwikkeling van administratieve lasten te beperken of zelfs te reduceren.

Na bestudering van het oorspronkelijke model, zijn er in het nieuwe model vier clusters van variabelen overgebleven: kenmerken van (interne en externe) regelgeving, kenmerken van beleidsprocessen, kenmerken van de (onderwijs)organisatie en kenmerken welke duiden op vertrouwen dan wel wantrouwen tussen actoren. De variabelen die Van Dijk in zijn vijfde tot en met zevende cluster noemt, zijn ter voorkoming van onnodige 'overlap' in het nieuwe model ondergebracht in de overige clusters. Zo zijn de variabelen uit het vijfde cluster (beleidsactoren) verwerkt in de kenmerken van beleidsprocessen.

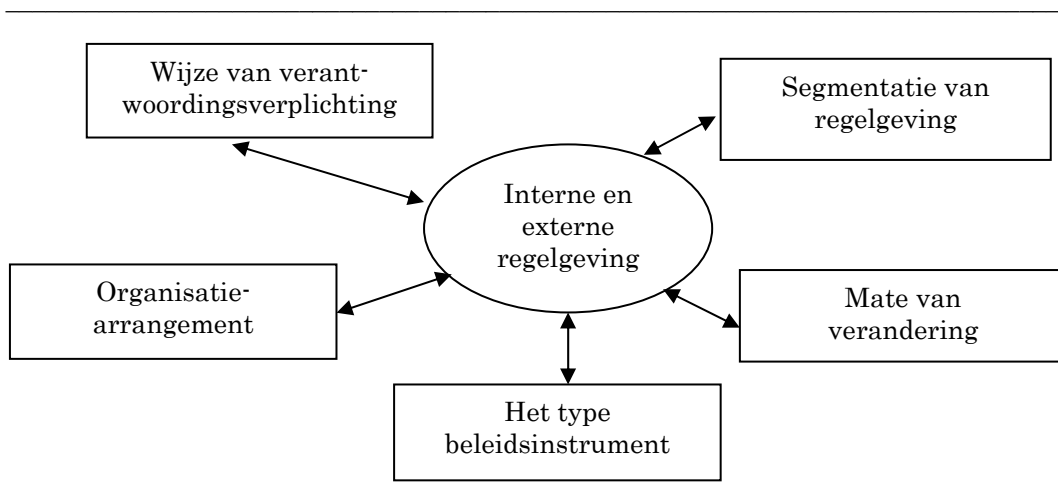
3.3 Het theoretisch perspectief

In de onderstaande vier subparagrafen worden vier clusters van variabelen behandeld. Deze variabelen duiden op mogelijkheden om de ontwikkeling van administratieve lasten te beteugelen of zelfs te reduceren. Zoals vermeld staat in paragraaf 3.1 wordt de term 'administratieve last' hierin vervangen door het begrip 'regelverwerking'. In hoofdstuk 4 worden de diverse termen gedefinieerd en wordt het theoretisch perspectief geoperationaliseerd. In de onderstaande subparagrafen wordt in de schuingedrukte tekstgedeelten een aanzet tot de operationalisatie gegeven.

3.3.1 Kenmerken van (interne en externe) regelgeving

Met betrekking tot het eerste cluster van variabelen kunnen de onderstaande kenmerken van regelgeving (*figuur 2*) als verklarende factoren voor al dan niet vlottende regelverwerking onderscheiden worden. Deze variabelen komen overeen met de variabelen uit het model van Van Dijk, met dien verstande dat in het onderstaande model ook interne regelgeving betrokken wordt. Bovendien wordt niet gesproken over kenmerken van beleid, maar over kenmerken van regelgeving (in de meest ruime zin). De reden voor deze aanpassing is gelegen in het feit dat dit onderzoek gericht is op de verwerking van regelgeving (welke het gevolg is van het al dan niet willen behalen van beoogde beleidsdoelen). De mate waarin regelverwerking vlot dan wel stukt, wordt mede bepaald door de onderstaande vijf kenmerken van regelgeving (*gebaseerd op Van Dijk, 2004*):

1. De wijze waarop verantwoording afgelegd dient te worden over de uitvoering en verwerking van regelgeving.
2. De mate waarin de te verwerken regelgeving al dan niet gesegmenteerd is.
3. De mate waarin regelgeving tot doel heeft een al dan niet grote verandering te bewerkstelligen.
4. Het type beleidsinstrument dat gebruikt wordt om regelgeving uit te voeren.
5. Het organisatiearrangement waarbinnen regelgeving verwerkt wordt.



Figuur 2: Het cluster met kenmerken van interne en externe regelgeving die van invloed zijn op al dan niet vlottende regelverwerking (gebaseerd op Van Dijk, 2004).

Variabele 1: Verantwoordingsverplichtingen

De wijze waarop verantwoording afgelegd dient te worden over regelgeving en de verwerking daarvan is mede bepalend voor vlottende of juist stokkende regelverwerking. Naar mate er meer (of op ingewikkelde wijze) verantwoording afgelegd dient te worden over de uitvoering van regelgeving, neemt de verantwoordingsverplichting toe en is de kans groter dat regelverwerking stukt. De regelverwerkende instantie moet immers meer inspanningen verrichten om aan de verantwoordingsverplichting tegemoet te komen. Dit betekent dat de mate waarin een (externe) organisatie regelgeving wil aansturen, beheersen, controleren of er

verantwoording over wil laten afleggen door de betrokken actoren, navenant bepalend is voor mogelijk stokkende regelverwerking (zie ook paragraaf 3.3.4).

Indien de regelverwerkende organisatie echter meer autonomie krijgt over het uit te voeren en te verwerken beleid (wat een wens is van de overheid: zie hoofdstuk 2), dan stelt dat tevens andere eisen aan het functioneren en de organisatie van de regelverwerkende actoren (zie ook paragraaf 3.3.4). In plaats van een externe verantwoordingsplicht, zal er binnen de eigen organisatie verantwoording afgelegd moeten worden over het gevoerde en te voeren (eigen) beleid en de daaruit voortvloeiende regelverwerking. Een wellicht uitgebreider systeem van ‘checks and balances’ zal in de organisatie ingebed moeten worden. Zowel een gebrek als een overschot aan interne verantwoordingsverplichtingen zouden in een dergelijk geval tot stokkende regelverwerking kunnen leiden. Een gebrek aan interne verantwoordingsverplichtingen kan immers leiden tot fouten in de verwerking van regelgeving, wat uiteindelijk kan leiden tot stokkende regelverwerking. Een overschot aan interne verantwoordingsverplichtingen kan de voortgang van regelverwerking belemmeren.

In het kader van dit onderzoek is het van belang waar te nemen in welke mate het PO met algemene dan wel specifieke verantwoordingsverplichtingen geconfronteerd wordt, waardoor regelverwerking al dan niet vlot.

Tevens is het van belang waar te nemen in welke mate het PO het gebruik van interne verantwoordingsverplichtingen optimaliseert, waardoor de verwerking van regelgeving vlot verloopt.

Het vergroten van de autonomie van het PO, betekent impliciet dat het PO zelf meer verantwoording draagt voor het verzorgen van kwalitatief goed onderwijs. Het PO zal zelf aan de slag moeten om de eigen verantwoordelijkheid te organiseren (zelfregulering), wat het ontstaan van eigen regelgeving als gevolg van (nieuwe) interne verantwoordingsverplichtingen veronderstelt. De eventuele afname van externe verantwoordingsverplichtingen leidt dus tot een toename van eigen bijdragen tot een verantwoorde organisatie van het onderwijs.

De extra regelverwerking die deze *verantwoordingsmechanismen* binnen het PO veroorzaakt, zijn mede aandachtspunt in dit onderzoek, terwijl dit tot op heden nog geen onderwerp van onderzoek was van het ministerie van OCW. Het zou de vraag van verder onderzoek kunnen zijn of interne verantwoordingsmechanismen minder administratieve lasten veroorzaken dan externe verantwoordingsmechanismen.

Variabele 2: Mate van segmentatie van regelgeving

Ook de mate waarin regelgeving algemeen dan wel specifiek (gesegmenteerd) geformuleerd is, kan bepalend zijn voor al dan niet vlottende regelverwerking. Indien in regelgeving allerlei uitzonderingen mede vastgelegd worden, is het lastiger de regelgeving vlot te verwerken. Uitzonderingen op de regel kosten immers meer inspanningen om de regel juist uit te voeren en om deze uitvoering te verantwoorden.

In het kader van dit onderzoek is het van belang waar te nemen in welke mate het PO algemene dan wel gespecificeerde regelgeving opgelegd krijgt of zelf veroorzaakt, waardoor regelverwerking al dan niet vlot.

Het beperken van regelgeving van het ministerie van OCW tot algemene richtlijnen, kan leiden tot minder regelverwerking voor zover het de informatie-uitwisseling betreft. Zo legt het concept van zorgplicht de verantwoording voor de uitvoering van het verzorgen van kwalitatief goed onderwijs bij de onderwijsorganisaties. Het zijn slechts de einddoelen die geformuleerd zijn en opgelegd worden. Het is echter de vraag of het voor de onderwijsorganisaties duidelijk genoeg is hoe zij zich ex post dienen te verantwoorden (zie paragraaf 3.3.2) en of de overheid voldoende vertrouwen heeft in het PO om niet anderszins controle uit te gaan oefenen (zie paragraaf 3.3.4). Dergelijke aspecten kunnen namelijk ook tot problematische regelverwerking leiden. Reeds vermeld in paragraaf 3.3.1 is het feit dat meer autonomie tot meer interne verantwoordingsverplichtingen dient te leiden, wat ook stokkende regelverwerking tot gevolg kan hebben.

Een aspect dat in Nederland het ontstaan van gesegmenteerde regelgeving in de hand werkt, is het feit dat het onderwijs zelf gesegmenteerd is, zowel op denominatief als op didactisch vlak. Deze segmentatie is overigens een ambitie van het PO zelf, aansluitend op de vrijheid van onderwijs zoals die in de grondwet is vastgelegd. Het verantwoorden van die eigen identiteit kan echter leiden tot meer regelverwerking in vooral kwantitatieve zin.

Variabele 3: De mate van beoogde verandering

Het derde aspect dat van invloed kan zijn op al dan niet vlottende regelverwerking is de mate waarin regelgeving een verandering beoogt. Incrementeel aan te brengen veranderingen zijn immers het gemakkelijkst te verwerken, wat ook tot uitdrukking komt in relatief marginale secundaire kosten die met dergelijke regelverwerking te maken hebben. Omvangrijke veranderingen ondervinden daarentegen vaak veel weerstand, welke overwonnen moet worden. Omvangrijke veranderingen vereisen bovendien expertise om buiten het vaste patroon van regelverwerking te kunnen handelen (zie paragraaf 3.3.4).

In het kader van dit onderzoek is het van belang waar te nemen in welke mate het PO marginale dan wel omvangrijke veranderingen dient door te voeren als gevolg van (extern of intern) opgelegde regelgeving, waardoor regelverwerking al dan niet vlot.

De kosten en moeiten van regelverwerking (met bijbehorende secundaire kosten) binnen een onderwijsorganisatie zouden flink toe kunnen nemen indien er gestreefd wordt naar (te) grote veranderingen. Het is daarom van belang dat een onderwijsorganisatie veranderingen snel weet te internaliseren en interne veranderingen alleen initieert wanneer dit noodzakelijk en mogelijk geacht wordt. Op het moment dat (externe of interne) regelgeving geïnternaliseerd is, wordt deze als vanzelfsprekend ervaren, verloopt de regelverwerking vlot en nemen de secundaire kosten af.

Bij dit alles moet opgemerkt worden, dat deze zienswijze gericht is op het bereiken van vlotte regelverwerking, terwijl er natuurlijk andere redenen benoemd kunnen worden die grote beleidsveranderingen wel rechtvaardigen. Zo vergrootte de invoering van het stelstel van lumpsumfinanciering in 2006 de autonomie van de

onderwijsorganisaties, maar het kostte de onderwijsorganisaties wel moeite om dit stelsel te internaliseren.

Variabele 4: De toepassing van specifieke beleidsinstrumenten

De vierde variabele die van invloed kan zijn op al dan niet vlottende regelverwerking is het type beleidsinstrument dat toegepast wordt. Beleidsinstrumenten zijn de middelen waarmee regelgeving tot uitvoering gebracht kan worden. Veelal zijn er verschillende beleidsinstrumenten toepasbaar voor de implementatie van regelgeving, zoals het opstellen en opvolgen van convenanten, het toepassen van zelfregulering, het verstrekken of behalen van een certificering, het verstrekken of verkrijgen van subsidies, het geven of gebruik maken van advisering en dergelijke. De keuze voor een specifiek beleidsinstrument dient congruent te zijn aan het doel dat ermee bereikt wil worden.

Het probleem is echter dat sommige beleidsinstrumenten meer dan andere voor een problematischer regelverwerking kunnen zorgen. Beleidsinstrumenten met een juridisch karakter (bijvoorbeeld het opstellen van convenanten) leiden in tegenstelling tot financiële beleidsinstrumenten (bijvoorbeeld het verstrekken van subsidies) vaker tot stokkende regelverwerking, terwijl communicatieve beleidsinstrumenten (bijvoorbeeld het geven van voorlichting) tot gemakkelijkere regelverwerking kunnen leiden.

Voor het opstellen van convenanten is bijvoorbeeld specifieke kennis nodig (zie ook paragraaf 3.3.4), welke niet in elke (onderwijs)organisatie aanwezig is. Het opdoen of 'inhuren' van die kennis kost extra tijd en geld. Evenzo kost het aanvragen van subsidies veel tijd, terwijl de subsidie zelf vaak alleen aan het primaire proces besteed mag worden. De tijd die besteed wordt aan de aanvraag gaat ten koste van een andere inspanning binnen de organisatie en veroorzaakt dus stokkende regelverwerking.

In het kader van dit onderzoek is het van belang waar te nemen in welke mate het PO met de diverse beleidsinstrumenten te maken heeft of zelf toepast, tengevolge waarvan regelverwerking al dan niet vlot.

De keuze voor een specifiek beleidsinstrument dient niet alleen weloverwogen te worden in de informatie-uitwisseling tussen overheid en PO, maar dient ook in het PO zelf bewust toegepast te worden, zowel intern als met betrekking tot de wijze waarop met derden samengewerkt wordt. Op die manier kunnen actoren in de organisatie van het PO bewust zelf voor vlottende regelverwerking kiezen (zie ook paragraaf 3.3.3).

Variabele 5: Invloed van organisatiearrangementen

Het vijfde kenmerk dat van invloed is op een al dan niet vlottende regelverwerking is het bestaan van een specifiek organisatiearrangement tussen betrokken actoren. Het soort samenwerkingsverband tussen actoren kan de gezamenlijke regelverwerking bevorderen of juist belemmeren. Het betreffende organisatiearrangement is dan de oorzaak van al dan niet vlottende regelverwerking.

Een organisatiearrangement waarbinnen actoren sterk van elkaar afhankelijk zijn, kan immers leiden tot situaties waarin een enkele actor niet voort kan gaan met de verwerking van regelgeving indien de andere actor niet meewerkt aan dat proces (zie ook paragraaf 3.3.2).

In het kader van dit onderzoek is het van belang waar te nemen met welke (externe en interne) organisatiearrangementen het PO geconfronteerd wordt, welke tot gevolg kunnen hebben dat regelverwerking al dan niet vlot.

Zo blijkt de keuze voor publiek-private arrangementen veelal tot problematische regelverwerking te leiden, in tegenstelling tot zogenaamde enkelvoudig publieke organisatiearrangementen.

Het bekendste voorbeeld in dezen is het feit dat ziektemeldingen zowel bij publieke als private instanties gemeld dienen te worden, omdat een deel van het sociale zekerheidsstelsel geprivatiseerd is. Het ontstaan van dubbele, dus niet gekoppelde, informatiestromen wordt in dit model gezien als een systeemfout, omdat het leidt tot stokkende regelverwerking. Nog problematischer wordt het indien verschillende actoren samen regelgeving moeten gaan verwerken, zoals het geval is bij de verwerking van huisvestingsregels voor scholen tussen gemeenten en onderwijsorganisaties.

De steeds groter wordende eigen verantwoording (ten gevolge van regeldrukte en marktwerking in het onderwijs) die het PO draagt met betrekking tot de organisatie van het onderwijs, zou idealiter moeten leiden tot een organisatievorm waarin informatieverdubbelingen vermeden worden en regels vlot verwerkt kunnen worden. In paragraaf 3.3.3 wordt verder ingegaan op de kenmerken van de onderwijsorganisatie voor zover deze variabelen betrekking hebben op al dan niet vlottende regelverwerking.

Alvorens daartoe over te gaan worden in de volgende paragraaf de kenmerken van beleidsprocessen die van invloed zijn op de verwerking van regelgeving behandeld.

3.3.2 Kenmerken van beleidsprocessen

Met betrekking tot het tweede cluster (overeenkomstig cluster twee in *figuur 1*) kunnen kenmerken van beleidsprocessen bepalend zijn voor al dan niet vlottende regelverwerking. Deze kenmerken zijn verwoord in de twee volgende hypothesen:

1. Een goede interactie tussen beleidsmaker en beleidsuitvoerder kan leiden tot een vlottere verwerking van regelgeving, omdat ongewenste neveneffecten van het beoogde beleid vaak eerder onderkend en daardoor beperkt kunnen worden. Ook het draagvlak voor een juiste uitvoering van het beleid neemt toe bij een goede interactie tussen beleidsmaker en beleidsuitvoerder, waardoor de bijkomende regelverwerking (secundaire kosten) meer geaccepteerd zal worden en dus tot minder ergernis zal leiden.
2. Indien de beleidsvormende actor ex ante aangeeft aan welke doelstellingen het uit te voeren beleid moet voldoen en duidelijk aangeeft op welke wijze dat gecontroleerd gaat worden, dan heeft dat een gunstig effect op de verwerking van regelgeving. Bij onduidelijkheid over de doelstellingen van het beleid en de wijze

waarop het beleid gecontroleerd gaat worden, zal de beleidsuitvoerder namelijk risicomijdend gedrag gaan vertonen door zich op meerdere manieren te willen verantwoorden, wat vervolgens tot stokkende regelverwerking zou kunnen leiden.

Kort gezegd kan de mate waarin er door de beleidsvormende actor in de beleidsvoorbereiding rekening gehouden wordt met de praktische uitvoerbaarheid van het betreffende beleid van invloed zijn op de al dan niet vlottende regelverwerking die ontstaat als gevolg van de uitvoering van het beoogde beleid. Wanneer in de beleidsvormende fase immers al sterk rekening gehouden wordt met de wensen van de uitvoerende instanties en duidelijk aangegeven wordt wat er van hen verwacht wordt, dan mag aangenomen worden dat de uitvoering van het beleid relatief vlot zal verlopen.

In het kader van dit onderzoek is het van belang waar te nemen in welke mate het PO al dan niet geconfronteerd wordt met problemen rond de praktische uitvoerbaarheid van (externe en interne) regelgeving, waardoor regelverwerking al dan niet vlot.

Tevens is het van belang waar te nemen in welke mate het PO al dan niet geconfronteerd wordt met (on)duidelijkheden over de wijze waarop de uitvoering van (externe en interne) regelgeving ex post verantwoord dient te worden, waardoor regelverwerking al dan niet vlot.

Om onduidelijkheid over informatieverplichtingen te voorkomen heeft het ministerie van OCW zich onder andere verplicht de administratieve last van nieuw beleid te bepalen, alvorens het beoogde beleid in te voeren. De totale administratieve last mag daarbij de doelstelling ten opzichte van de nulmeting (31 december 2002) voor administratieve lasten niet overschrijden. Deze nulmeting staat beschreven in paragraaf 2.2. Dit initiatief is echter een kwantitatieve benadering en zeker geen systeemaanpassing van de ‘2e orde’ (Argyris).

Aandacht voor het voorkomen van onnodige secundaire kosten, wordt in dit theoretisch perspectief juist wel gezien als een systeemaanpassing en wordt beschreven in de volgende paragraaf, waarin het gaat om de kenmerken van (onderwijs)organisaties.

3.3.3 Kenmerken van de (onderwijs)organisatie

Ook de kenmerken van de onderwijsorganisatie zelf kunnen bepalend zijn voor al dan niet vlottende regelverwerking. Deze kenmerken hebben zowel betrekking op het intern functioneren van de onderwijsorganisatie als op de wijze waarop zij externe regelgeving verwerkt (*figuur 3*).

De aandacht voor een vlotte verwerking van regelgeving.
De invloed van de organisatiecultuur.



Figuur 3: Twee verklarende kenmerken van de onderwijsorganisatie, welke bepalend kunnen zijn voor al dan niet vlottende regelverwerking (gebaseerd op Van Dijk, 2004).

Variabele 1: De aandacht voor vlotte regelverwerking

De aandacht die er binnen een organisatie bestaat voor het vlot verwerken van regelgeving, is mede bepalend voor het al dan niet stikken van regelverwerking. Meer aandacht voor regelverwerking leidt doorgaans tot een vlottere regelverwerking. Het bewust nadenken over de wijze waarop regelgeving efficiënt en effectief verwerkt kan worden, zal immers vaak leiden tot vlottende regelverwerking. Dit geldt zowel voor beleidsvormende als beleidsuitvoerende actoren en is niet alleen van toepassing op een efficiënte informatie-uitwisseling, maar bijvoorbeeld ook op het afstemmen van regelgeving op verwante regelgeving. Regelgeving dient bij voorkeur namelijk niet te conflicteren met regelgeving waaraan tevens voldaan dient te worden.

In het kader van dit onderzoek is het van belang waar te nemen in welke mate het PO al dan niet in regelgeving en bij relevante actoren aandacht voor vlotte regelverwerking ervaart, waardoor regelverwerking al dan niet vlot.

Tevens is het van belang waar te nemen in welke mate het PO zelf al dan niet aandacht heeft voor vlotte regelverwerking (beperking van secundaire kosten).

Door het vergroten van de autonomie voor het PO, is het PO wellicht genoodzaakt meer eigen regels te maken en draagt het zeker een eigen *verantwoordingsplicht* (zie paragraaf 3.3.1) met betrekking tot het efficiënt, effectief en doelmatig verwerken van externe en interne regelgeving. Wanneer het PO zelf regels opstelt, is zij niet alleen een beleidsuitvoerende organisatie, maar ook een beleidsvormende organisatie, die haar beleidsvoornemens en interne beleidsprocessen gunstig zal moeten afstemmen op de beleidsuitvoerende onderdelen in de organisatie. Derhalve dient de onderwijsorganisatie zelf ook aandacht te hebben voor vlotte regelverwerking, het creëren van draagkracht op de ‘werkvloer’ voor uit te voeren regelgeving en dergelijke (vergelijk paragraaf 3.3.2).

In paragraaf 3.3.4 wordt de aandacht voor het afbakenen van de secundaire kosten verder uitgewerkt. Alvorens daartoe over te gaan, volgt in het onderstaande tekstgedeelte nog het tweede kenmerk van de onderwijsorganisatie welke van invloed kan zijn op al dan niet vlottende regelverwerking.

Variabele 2: De invloed van de organisatiecultuur

Enigszins samenhangend met de aandacht die er binnen de onderwijsorganisatie besteed wordt aan een vlotte verwerking van regelgeving, is er de invloed van de heersende cultuur binnen de organisatie op al dan niet vlottende regelverwerking. Een organisatiecultuur waarbinnen nieuwe regelgeving moeilijk geïnternaliseerd

wordt, kan leiden tot stokkende regelverwerking. Zo leidt een vergadercultuur waarin beslissingen moeizaam tot stand komen tot een stokkende regelverwerking. Nieuwe regelgeving ondervindt in een dergelijk geval veel weerstand binnen de organisatie, wat een moeizamere *internalisatie* van de regelgeving tot gevolg heeft en de secundaire kosten doet stijgen. Daarentegen staat een snelle internalisatie van regelgeving in de organisatie gelijk aan vlotte regelverwerking en lagere secundaire kosten. Zulks is het geval binnen een organisatiecultuur die zich snel weet aan te passen aan nieuwe regelgeving.

Hierbij dient opgemerkt te worden dat deze redentatie wederom gericht is op een vlotte regelverwerking en dat er andere (bijvoorbeeld strategische) redenen kunnen zijn om regelverwerking met opzet te laten stikken door regelgeving bijvoorbeeld te pareren.

In het kader van dit onderzoek is het van belang waar te nemen in welke mate de organisatiecultuur van het PO al dan niet voldoet om als een autonome onderneming regelverwerking op efficiënte wijze te verwezenlijken.

Meer autonomie in het PO betekent dat het PO zich niet alleen kan richten op het verzorgen van het primaire proces, maar ook aandacht zal moeten besteden aan het secundaire proces. Dit zijn alle taken en verantwoordelijkheden die uitgevoerd en genomen moeten worden om het primaire proces goed te laten verlopen. Een voorbeeld in dezen is de grotere verantwoording die de onderwijsorganisatie krijgt in het nieuwe bekostigingsstelsel, de lumpsumregeling. Ontkenning van de verantwoordelijkheid over het secundaire proces zou op termijn kunnen leiden tot een aantasting van de onderwijsorganisatie en daarmee van het voortbestaan van de school. Om dat te voorkomen kan een cultuuromslag noodzakelijk zijn, wat echter ook gepaard kan gaan met kosten.

In paragraaf 3.3.1 was al gesteld dat ingrijpende veranderingen ook meer administratieve last met zich meebrengen. Uit het bovenstaande blijkt dat indien er toch ingrijpende veranderingen plaatsvinden de heersende organisatiecultuur van invloed is op een al dan niet vlottende regelverwerking. De organisatiecultuur wordt mede bepaald door de competenties van de personen in de onderwijsorganisatie en het vertrouwen dat er al dan niet is in de eigen organisatie en in de diverse interne en externe actoren. Hierover volgt meer in de volgende paragraaf.

3.3.4 Kenmerken welke duiden op vertrouwen en wantrouwen tussen actoren

In deze vierde subparagraaf worden een aantal eerdergenoemde variabelen met elkaar in verband gebracht. In deze laatste subparagraaf staan de onderlinge relaties binnen de arena van actoren in het onderwijsveld, waaronder de onderwijsorganisaties en de overheden, in het proces van regelverwerking centraal. Het sleutelbegrip in die onderlinge relaties is in dit model het begrip 'vertrouwen'. De mate van vertrouwen tussen actoren zou van invloed kunnen zijn op al dan niet vlottende regelverwerking. De mate van vertrouwen komt onder andere tot uitdrukking in de wijze waarop er verantwoording afgelegd dient te worden.

In paragraaf 3.3.1 is de wijze waarop verantwoording afgelegd dient te worden reeds behandeld evenals de invloed van een specifiek organisatiearrangement op al

dan niet vlottende regelverwerking. Wantrouwen tussen actoren zou kunnen leiden tot meer verantwoordingsverplichtingen, wat meer regelverwerking tot gevolg heeft. In complexe organisatiearrangementen kan wantrouwen tussen de actoren tot stokkende regelverwerking leiden. Tevens is beschreven dat controlemechanismen met een hoofdzakelijk juridisch karakter tot meer regelverwerking leiden. Sterk gesanctioneerde regelgeving zou kunnen duiden op wantrouwen van de beleidsvormende actor jegens de beleidsuitvoerende actor. De beleidsvormende actor zou in dat geval het beleid willen blijven beheersen en de uitvoering ervan sterk willen controleren, wat stokkende regelverwerking veroorzaakt.

In paragraaf 3.3.2 is risicomijdend gedrag van de beleidsuitvoerende actor besproken, wat zou kunnen duiden op wantrouwen jegens de beleidsvormende actor wat ook stokkende regelverwerking veroorzaakt.

Al deze variabelen zouden tevens kunnen gelden voor de interne relaties en processen binnen een organisatie. In paragraaf 3.3.3 zijn reeds variabelen beschreven die betrekking hebben op de interne organisatie van het onderwijs met betrekking tot al dan niet vlottende regelverwerking. Binnen een organisatie zou vertrouwen tussen actoren en in de capaciteiten van de professionals kunnen leiden tot een vlotte verwerking van (interne en externe) regelgeving.

De onderstaande variabelen betreffen kenmerken die van invloed zouden kunnen zijn op de mate van vertrouwen in en tussen actoren binnen de arena van het onderwijsveld, wat mede bepalend zou kunnen zijn voor al dan niet vlottende regelverwerking.

De eerste variabele kan aan paragraaf 3.3.3 (de kenmerken van organisaties) gekoppeld worden, de tweede variabele aan paragraaf 3.3.2 (de kenmerken van beleidsprocessen) en de derde variabele aan paragraaf 3.3.1 (kenmerken van regelgeving). Daarmee is een overkoepelend verband gelegd tussen de diverse variabelen.

De variabelen in deze vierde en laatste subparagraaf betreffen de volgende:

1. De invloed van professionele capaciteiten.
2. De invloed van homogeniteit in regelgeving.
3. De invloed van specifieke verantwoordingsmechanismen.

Variabele 1: Professionele capaciteiten

De professionele capaciteiten (zoals kennis (opleiding), ervaring, het hebben van een juist netwerk en dergelijke) van actoren binnen een organisatie kunnen bepalend zijn voor een al dan niet vlottende verwerking van regelgeving. Deze capaciteiten zijn sterk van invloed op de interpretatie van regelgeving en op de oplossingsrichtingen die gekozen worden bij de verwerking van regelgeving. Ook de noodzaak tot het initiëren van regelgeving is een gevolg van een interpretatie op basis van professionele capaciteiten naar aanleiding van een situatie die onwenselijk wordt geacht. Indien actoren bijvoorbeeld juridisch en financieel goed onderlegd zijn, dan zal hun handelen ook hoofdzakelijk juridisch en financieel van aard zijn en zullen zij sneller dan anderen problemen op dat vlak herkennen. Stokkende regelverwerking wordt dan voorkomen omdat er vanuit een (zelf)vertrouwen op de aanwezige professionele capaciteiten adequaat gereageerd wordt op voorkomende problemen.

In het kader van dit onderzoek is het van belang waar te nemen welke professionele capaciteiten in het PO al dan niet aanwezig zijn, waardoor regelverwerking al dan niet vlot.

Tevens is het van belang waar te nemen in hoeverre externe actoren al dan niet voldoende vertrouwen hebben in de capaciteiten van het PO, waardoor regelverwerking al dan niet vlot.

De tweede waarneming is van belang omdat externe actoren voldoende vertrouwen dienen te hebben in de capaciteiten van de andere actor om regelverwerking tussen actoren vlot te laten verlopen. Zo dient de overdracht van autonomie door overheden aan het PO ondersteunt te worden door voldoende vertrouwen in de capaciteiten van het PO om zelf verantwoording te nemen voor de uitvoering (verwerking) van regelgeving, wat tot uiting zou kunnen komen in een afnemende verantwoordingsplicht, wat vervolgens weer kan leiden tot vlottende regelverwerking.

Voor de interne organisatie van het PO kan dat vervolgens betekenen dat het de organisatie uit zal moeten breiden met professionele vaardigheden. Zo zou het mogelijk kunnen zijn dat er nieuwe functies ingevuld moeten gaan worden of dat taken uitbesteed moeten worden. Dat kan tevens de reden zijn om andere taken aan schooldirecteuren toe te gaan kennen. Mogelijkerwijs ligt de tijd van de hoofdonderwijzer als de directeur met een onderwijsbevoegdheid daarmee definitief achter ons.

Variabele 2: Homogeniteit in regelgeving

Homogeniteit in regelgeving kan van invloed zijn op al dan niet vlottende regelverwerking. Met betrekking tot homogeniteit in regelgeving is het van belang dat regelgeving dusdanig is opgesteld dat het niet conflicteert met andere regelgeving waaraan tevens voldaan dient te worden of dat het de verwerking van andere regelgeving niet vertraagt. Stokkende regelverwerking wordt dan voorkomen.

In het kader van dit onderzoek is het van belang waar te nemen in hoeverre het PO al dan niet met homogene regelgeving geconfronteerd wordt, waardoor regelverwerking al dan niet vlot.

Conflicterende of niet op elkaar aangepaste regelgeving heeft tot gevolg dat de uitvoerende actor deze regelgeving in de uitvoeringsfase op elkaar af zal moeten trachten te stemmen. Dit legt een (waarschijnlijk onbedoelde) grote verantwoording bij de uitvoerende actor, terwijl conflicterende regelgeving juist ontstaan zou kunnen zijn vanuit wantrouwen tussen actoren (vergelijk paragraaf 3.3.1: specifieke verantwoordingsverplichtingen en geselementeerde regelgeving, welke een gevolg zouden kunnen zijn van wantrouwen jegens beleidsuitvoerende actoren).

Variabele 3: Specifieke verantwoordingsmechanismen

De wijze waarop verantwoording over regelgeving afgelegd moet worden, kan van invloed zijn op al dan niet vlottende regelverwerking. Verantwoordingsmechanismen zijn in de huidige bestuurscultuur in Nederland gebaseerd op een aantal waarden en beginselen die tevens van invloed kunnen zijn op het al dan niet vlotten van regelverwerking. Deze beginselen met betrekking tot de wijze waarop verantwoording afgelegd dient te worden, zijn het principe van privacywaarborging, doelbinding en eenmalig gebruik van informatie en de brengplicht van informatie. Het privacybeginsel staat het doorgeven van informatie tussen overheden in de weg, waardoor informatie keer op keer opnieuw opgevraagd en verstrekt moet worden. Het beginsel van doelbinding en eenmalig gebruik van informatie bepaalt dat informatie alleen voor een specifieke regeling en slechts eenmalig gebruikt mag worden. De brengplicht van informatie betekent dat degene aan wie de informatie gevraagd wordt, verplicht is deze aan te leveren en de kosten van de aanlevering dient te betalen. Al deze beginselen veroorzaken naast gewenste effecten als rechtsgelijkheid ook ongewenste regelverwerking, bijvoorbeeld wanneer informatie meerdere keren aangeleverd moet worden. Het veelvuldig aan moeten leveren van (zelfde) informatie leidt immers tot stokkende regelverwerking en dus tot hogere secundaire kosten.

Deze verantwoordingsmechanismen kunnen ook opgevat worden als sturingsmechanismen. Het laten afleggen van verantwoording als middel om toezicht te houden, controle uit te oefenen en de uitvoering van regelgeving te beheersen, is een vorm van sturing. Een dergelijk sturingsmechanisme zou kunnen duiden op wantrouwen tussen actoren, en onttrekt in ieder geval autonomie aan de uitvoerende actor. Zelfregulering als alternatief sturingsconcept, het gebruik van standaardbekostigingsmodellen voor regelgeving en dergelijke zouden de regelverwerking met betrekking tot de verantwoordingsplicht kunnen beperken.

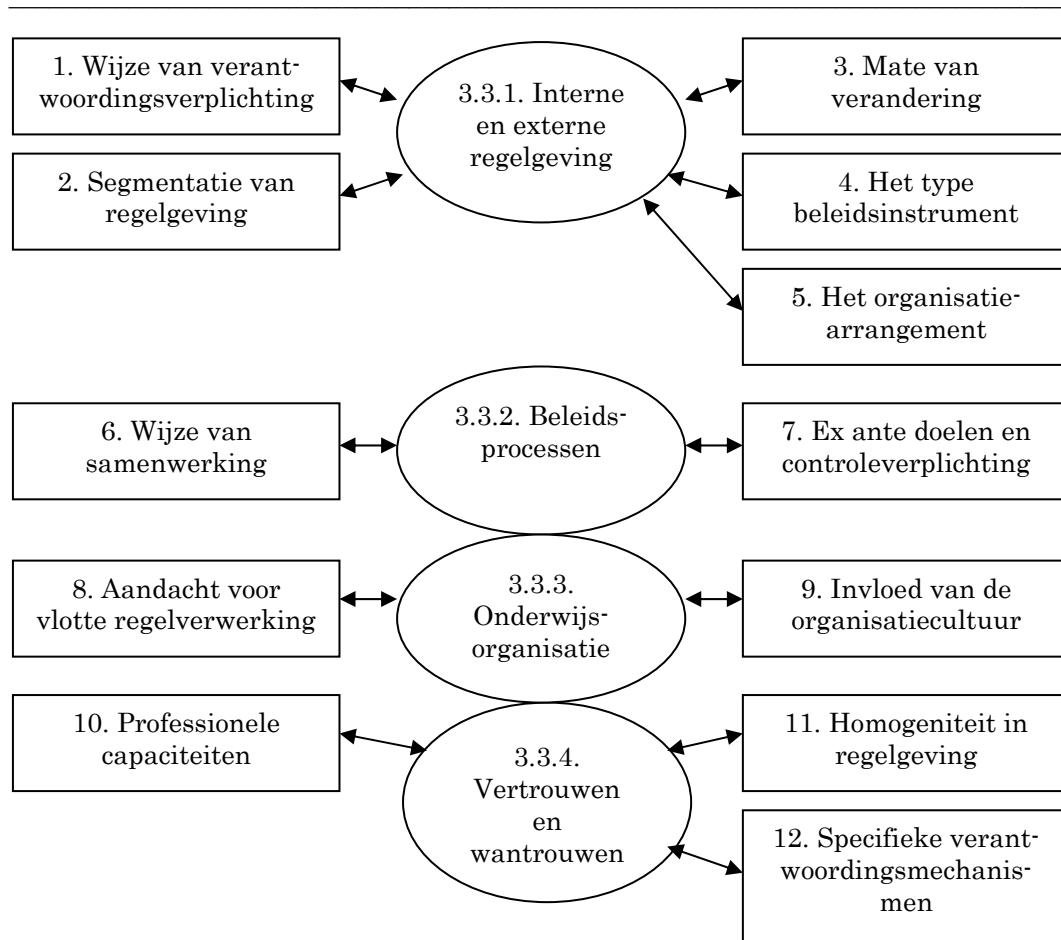
In het kader van dit onderzoek is het van belang waar te nemen in hoeverre alternatieve sturingsconcepten van toepassing zouden kunnen zijn op regelverwerking in het PO.

Verder is het van belang waar te nemen in hoeverre het PO de kosten van regelverwerking al dan niet kan verhalen op de actor welke de betreffende regelgeving wenst te implementeren.

Dit laatste punt van onderzoek kan als volgt toegelicht worden: met de invoering van het BurgerServiceNummer is het voor de overheid beter mogelijk informatiestromen te koppelen voor zover dat wettelijk is toegestaan. Deze verbetering is echter niet of nauwelijks gericht op systeemverbeteringen van de '2e orde' (Argyris). Regelverwerking zou vlotter gemaakt kunnen worden indien er tegenwaarden in de bestuurscultuur ontstaan die bijvoorbeeld het haalrecht mogelijk maken. De overheid zou zelf de benodigde gegevens uit de administratie van een instantie kunnen distilleren en de informatie voor meervoudig gebruik kunnen toepassen. Daarmee zou de overheid kosteneigenaar worden van de verwerking van gegevens voor zover het die specifieke toepassing betreft. Het overdragen van de kosten van regelverwerking van de uitvoerende naar de regelinitieerende actor zou een verbetering van de '2e orde' zijn. Met andere woorden: ook de volledige prijs van regelverwerking zou betaald moeten worden door de actor welke regelgeving wenst te implementeren. Hierdoor zou er een beter kostenbewustzijn kunnen ontstaan met betrekking tot de verwerking van regels, wat opgevat kan worden als efficiëntere regelverwerking.

3.4 Analysemodel

Het theoretisch perspectief samenvattende, is het onderstaande analysemodel met twaalf kenmerken te onderscheiden welke allen invloed kunnen hebben op al dan niet vlottende regelverwerking. De twaalf kenmerken zijn tevens per categorie van variabelen in de onderstaande figuur 4 onderscheiden, overeenkomstig de paragrafen 3.3.1 tot en met 3.3.4.



Figuur 4: Twaalf verklarende kenmerken voor vlottende dan wel stokkende regelverwerking, onderverdeeld naar vier categorieën, overeenkomstig de paragrafen 3.3.1 tot en met 3.3.4.

Met betrekking tot aspecten van regelgeving als categorie van variabelen die van invloed zijn op al dan niet vlottende regelverwerking zijn dus de volgende vijf kenmerken te onderscheiden:

1. De wijze waarop *verantwoording* afgelegd dient te worden over de uitvoering en verwerking van regelgeving.
2. De mate waarin de te verwerken regelgeving al dan niet *gesegmenteerd* is.
3. De mate waarin regelgeving tot doel heeft een al dan niet grote *verandering* te bewerkstelligen.

4. Het type *beleidsinstrumenten* dat gebruikt wordt om regelgeving uit te voeren.
5. Het *organisatiearrangement* waarbinnen regelgeving verwerkt wordt.

Met betrekking tot aspecten van beleidsprocessen als categorie van variabelen die van invloed zijn op al dan niet vlottende regelverwerking zijn de onderstaande twee kenmerken te onderscheiden:

6. De wijze waarop beleidsmaker en beleidsuitvoerder *samenwerken*.
7. De mate waarin ex ante duidelijk is aan welke *doelstellingen* het uit te voeren beleid moet voldoen en op welke wijze het beoogde beleid *gecontroleerd* gaat worden.

Met betrekking tot aspecten van (onderwijs)organisaties als categorie van variabelen die van invloed zijn op al dan niet vlottende regelverwerking zijn de volgende twee kenmerken te onderscheiden:

8. De *aandacht* voor een vlotte verwerking van regelgeving.
9. De *organisatiecultuur*.

Met betrekking tot variabelen welke duiden op vertrouwen dan wel wantrouwen tussen actoren en welke van invloed zijn op al dan niet vlottende regelverwerking zijn de onderstaande drie kenmerken als laatste categorie te onderscheiden:

10. De al dan niet aanwezige *professionele capaciteiten*.
11. De *homogeniteit* in regelgeving.
12. Aspecten van specifieke *verantwoordingsmechanismen*.

Met bovenstaande samenvatting van het analysemodel is het theoretisch perspectief afgerond. In het volgende hoofdstuk wordt de methodologie zoals die in dit onderzoek wordt toegepast uiteengezet. Het theoretisch perspectief wordt daarin geoperationaliseerd, de wijze waarop het onderzoek is uitgevoerd wordt beschreven en de belangrijkste termen worden gedefinieerd.

4 *Methodologische verantwoording*

Dit onderzoek naar de wijze waarop een onderwijsadministratieve organisatie omgaat met regelverwerking is een *kwalitatief onderzoek*. Het doel is een beschrijving te geven van de wijze waarop de betreffende onderwijsorganisatie met regelverwerking omgaat en mogelijke oplossingsrichtingen te geven voor problemen die zich in de organisatie voordoen ten gevolge van stokkende regelverwerking. Zoals reeds vermeld is in het voorwoord en in hoofdstuk 1 is het onderzoek uitgevoerd bij twee scholenstichtingen: Openbaar Primair Onderwijs Dordrecht (OPOD) en Stichting Verenigde Protestants Christelijke Scholen (VPCS) te Rotterdam.

In dit hoofdstuk wordt de methodologische verantwoording weergegeven, de onderzoeksstructuur die ten grondslag ligt aan dit onderzoek. Daarin worden onder andere de technieken beschreven die gebruikt zijn om de benodigde informatie te verzamelen. Deze informatieverzameling is nodig om uiteindelijk de onderzoeksvragen en daarmee de centrale vraagstelling te kunnen beantwoorden.

In de eerste paragraaf komt het begrip 'kwalitatief onderzoek' aan bod, wat het karakter van dit onderzoek aanduidt. Daarna volgen de uitleg van het begrip 'case-study' als onderzoeksdesign en de case-selectie (4.2) en vervolgens de technieken van gegevensverzameling (4.3). Daarna worden in paragraaf 4.4 de definities van de belangrijkste begrippen in dit onderzoek weergegeven. In de slotparagraaf (4.5) wordt het theoretisch perspectief verder geoperationaliseerd als opmaat voor de hoofdstukken 5 en 6, waarin de empirie aan bod zal komen.

4.1 **Kwalitatief onderzoek**

De aard van dit onderzoek is *kwalitatief*. Hiervoor is bewust gekozen, omdat dit onderzoek zich richt op de aard van een verschijnsel, in tegenstelling tot de mate van optreden van het verschijnsel, waarvoor een kwantitatief onderzoek vereist zou zijn.

De open structuur van een kwalitatief onderzoek maakt het mogelijk om tijdens het onderzoek nieuwe ideeën te incorporeren en zelfs de probleemstelling indien nodig aan te scherpen. Daardoor is het bereiken van een grote mate van *validiteit* mogelijk. De mate van validiteit van de conclusies van dit onderzoek geeft aan in welke mate hetgeen in het onderzoek gemeten wordt overeenkomt met hetgeen dat gesteld wordt gemeten te worden.

Er zijn in en tijdens dit onderzoek een aantal maatregelen getroffen om de mate van validiteit van het onderzoek verder te versterken. In observaties, interviews en documentanalyses is getracht een algemeen beeld te krijgen van de onderhavige problematiek. Waarnemingen die betrekking zouden kunnen hebben op uitzonderlijke (zijnde niet karakteriserend voor de casus) voorvallen, zijn niet in de analyse betrokken. Verder zijn de conceptteksten ter correctie voorgelegd aan de betreffende contactpersonen in de onderzochte organisaties. De validiteit van dit onderzoek is in dusverre gewaarborgd dat met hetzelfde model op een ander moment gelijksoortige waarnemingen gedaan zouden worden.

Naast een hoge mate van validiteit kenmerkt kwalitatief onderzoek zich anderzijds door een beperkte mate van *betrouwbaarheid*. Dat wil zeggen dat de

onderzoeksresultaten van toepassing zijn op de betreffende casus, maar lastig te generaliseren zijn. Het onderzoek richt zich dus op waarheidsvinding ten aanzien van de wijze waarop in deze casus de betreffende actoren omgaan met regelverwerking.

Dit kwalitatief onderzoek is dus niet gericht op een generaliserende conclusie en richt zich ook niet op waarheidsvinding ten aanzien van een theoretische uitspraak. Het is dus tevens niet de bedoeling het theoretisch perspectief te *toetsen*.

Tot slot van deze paragraaf dient opgemerkt te worden, dat indien gegevens in het belang van de betreffende onderwijsorganisatie beschermd dienden te worden, deze geanonimiseerd of ggeneraliseerd zijn, of zelfs in het geheel niet vermeld staan.

4.2 Casestudy en case-selectie

Het onderzoekdesign bestaat uit een tweetal zogenaamde enkelvoudige casestudies. Er is tweemaal onderzoek gedaan naar een enkele actor, een onderwijsorganisatie. Het eerste onderzoek is gedurende de maanden september en oktober 2005 uitgevoerd bij Stichting Openbaar Primair Onderwijs Dordrecht (OPOD). Het tweede onderzoek is gedurende de maanden november en december van 2005 uitgevoerd bij de Stichting Verenigde Protestants Christelijke Scholen (VPCS) te Rotterdam. Evenals bij OPOD het geval was, is de keuze om onderzoek te gaan doen bij VPCS ingegeven door het feit dat enkele managers en schooldirecteuren van deze onderwijsorganisaties al eerder bijdragen leverden aan de onderzoeken van de bestuurskundestudenten die in het voorwoord genoemd zijn. Bij de keuze voor VPCS en OPOD is tevens gelet op de overeenkomsten in omvang en grootstedelijke 'setting'. VPCS en OPOD verschillen echter wat betreft hun denominatie.

Overigens is er geen *vergelijkend* onderzoek uitgevoerd. De dubbele casestudy draagt bij aan een hogere mate van betrouwbaarheid van dit onderzoek. Casestudies worden in het algemeen gezien als een goede onderzoeksstrategie voor onderzoeken waarin vragen gesteld worden die met 'hoe' of 'waarom' beginnen (xiv).

Verder betreft het een descriptief onderzoek, een beschrijving van de waargenomen verschijnselen. De casestudy is geschikt om een huidig verschijnsel in zijn 'real-life context' te onderzoeken, zeker wanneer de grenzen tussen het verschijnsel en de context onduidelijk zijn.

Een casestudy is per definitie een empirisch onderzoek. Bovendien benadrukt het het aspect van uniekheid en eenmaligheid, als ware het een steekproef (xv). De dataverzameling in een casestudy wordt altijd gevormd door meerdere bronnen van bewijsmateriaal. Het gebruik van meerdere technieken van gegevensverzameling heeft dezelfde betekenis als triangulatie bij andere vormen van onderzoek. Daartoe raadt Yin (i) aan een 'casestudy data base' aan te leggen. Ook in het geval van dit onderzoek is er een database aangelegd van bewijsmateriaal, dat op verschillende manieren verkregen is, wat beschreven is in de volgende paragraaf.

4.3 Technieken van gegevensverzameling

De technieken van gegevensverzameling die in dit onderzoek gebruikt worden, zijn de afstandelijke en participerende observatie, het interview en de

documentenverzameling. In de onderstaande subparagrafen worden deze technieken achtereenvolgens toegelicht.

4.3.1 De observatie

Er zijn twee vormen van observatie gebruikt: de *afstandelijke* en de *participerende*. De afstandelijke observatie is het zorgvuldig en aandachtig gadeslaan van de gedragingen van de betreffende actoren. Welke actoren het betreft, is weergegeven in de database. De observaties hebben onder andere plaatsgevonden op de 'werkvloer' en tijdens vergaderingen. Een probleem bij de afstandelijke observatie is echter dat de geobserveerde zich vaak bewust is van het feit dat hij wordt gadeslagen.

Om dit nadeel te elimineren is tijdens de *stageperiode* ook de participerende observatie toegepast. Hieronder wordt het 'deelnemen' aan de dagelijkse activiteiten van de onderzochten verstaan, waardoor door mee(be)leving inzicht wordt verkregen in de gedragingen, interacties, opvattingen, houdingen en dergelijke van de geobserveerden. Voorbeelden hiervan zijn het gezamenlijke gebruiken van de lunch, het werken aan dit onderzoek in dezelfde ruimte als waarin de geobserveerden worden waargenomen en dergelijke. Tijdens deze observatie heeft de onderzoeker getracht op geen enkele wijze invloed uit te oefenen op de gebruikelijke gang van zaken, zodat authentieke gegevens verzameld konden worden.

4.3.2 Het interview

Naar aanleiding van het onderzoek zijn verschillende vormen van interviews gebruikt om de benodigde gegevens te verzamelen. Zo zijn ter voorbereiding van het onderzoek vier *pilot-interviews* gehouden, welke een algemene weergave hebben gegeven van de onderhavige problematiek. Deze pilot-interviews met vier schooldirecteuren in Dordrecht en Rotterdam zijn op initiatief van de scriptiebegeleider en in samenwerking met medestudenten tot stand gekomen. Tevens hebben er tijdens en ter afsluiting van de stageperiodes interviews plaatsgevonden met de contactpersonen en met twee schooldirecteuren op de stageplek. De namen van de scriptiebegeleider, betreffende medestudenten en contactpersonen zijn genoemd in het voorwoord.

De interviews zijn op diverse manieren vormgegeven: de meeste interviews waren gebaseerd op open vragen. Deze vragen zijn weergegeven in bijlage 4. Daarnaast is in mindere mate gebruik gemaakt van antwoordcategorieën en gesloten vragen. Tijdens de stageperiode waren de meeste interviews gebaseerd op informele gesprekken op de werkvloer, al dan niet gepland, naar aanleiding van de dagelijkse gang van zaken.

De afsluitende interviews, welke zijn opgenomen in de database, waren vooral gericht op concrete vragen met betrekking tot processen van regelverwerking binnen de organisatie. De ondervraagde actoren hadden daarbij niet of nauwelijks kennis van het theoretisch perspectief zoals dat in dit onderzoek gebruikt is. Zij wisten slechts dat processen van regelverwerking onderzocht werden. Door het stellen van open vragen, konden de ondervraagde actoren vrijelijk associëren met betrekking tot hun eigen ideeën over problemen rond regelverwerking, waardoor de validiteit van het onderzoek versterkt kon worden. Door middel van controlevragen met betrekking

tot processen van regelverwerking binnen de eigen organisatie werden eerdere uitspraken en andersoortige waarnemingen gecontroleerd op geldigheid.

4.3.3 De documentenverzameling

Onder de documentenverzameling wordt het verzamelen van geschriften verstaan, welke zowel persoonlijke als onpersoonlijke documenten kunnen zijn. Het gaat hierbij om geschriften die inzicht kunnen geven in het menselijk handelen met betrekking tot processen van regelverwerking. De betreffende documenten zijn verkregen via de contactpersonen op de betreffende werkplek. De betreffende documenten zijn in de database opgenomen.

Met betrekking tot de verkregen documenten is vervolgens onderzoek gedaan naar de omstandigheden waarin de documenten tot stand zijn gekomen. Onder die omstandigheden wordt in dit geval de wijze van regelverwerking verstaan. Er is nagegaan of er speciale redenen waren om de betreffende documenten op het moment van ontstaan op gedane wijze tot stand te brengen. Verder is bekeken of soortgelijke documenten al dan niet een tegenstrijdig beeld geven van de materie.

De documenten zijn onderverdeeld in verschillende categorieën, welke in de bijgevoegde literatuurlijst vermeld staan. De belangrijkste documenten staan daarin tevens vermeld. De database bestaat verder uit aantekeningen van eerdergenoemde observaties en interviews.

Na het uiteenzetten van de onderzoeksmethode en alvorens over te gaan tot de operationalisatie, volgen in het onderstaande tekstgedeelte eerst de definities van de belangrijkste begrippen, welke aan dit onderzoek ten grondslag liggen.

4.4 Definities

Tijdens dit onderzoek naar regelverwerking in het PO, bleek de definiëring van de term *administratieve last* doorgaans problemen op te leveren. Deze terminologie veronderstelt namelijk een negatieve gevoelswaarde met betrekking tot de term last. Het verwerken van regelgeving kan echter naast een administratieve last ook administratieve lust opwekken. Het op een specifieke manier omgaan met regels schept namelijk de mogelijkheden om op geconstrueerde wijze het eigen beleid te *regelen*.

Overeenkomstig deze zienswijze geeft het woordenboek (Van Dale, 2002) de volgende definitie van het werkwoord *regelen*: zodanige maatregelen treffen dat het gewenste effect bereikt wordt. Verder worden de volgende hyponiemen (woorden met een beperktere betekenis) voor het werkwoord regelen onderscheiden: ‘formaliseren, legaliseren, reglementeren, regulariseren, reguleren, standaardiseren en verordenen’.

In paragraaf 1.2, de probleemanalyse, zijn al eerder een aantal werkwoorden onderscheiden die het proces van regelen aanduiden: het interpreteren, muteren, agenderen, pareren, initiëren, genereren en uiteindelijk uitvoeren van regels.

Wanneer de term *administratieve last* gebruikt wordt, dan wordt het volgende aangeduid: ‘het beheer van openbare of particuliere zaken welke als zwaar wordt ervaren door degenen die het beheer uitoefenen’. Deze betekenis vertoont

overeenkomsten met de term *regeldruk*, waaronder het volgende verstaan wordt: 'veel werk met zich meebrengende voor de bepaling waarnaar men zich richten moet'.

Het ministerie van OCW onderscheidt, zoals reeds vermeld staat in paragraaf 2.3, daarin de volgende vormen van regeldruk:

'Potentiële regeldruk' is het totaal van regels (ook die van andere regelgevers dan OCW) waarmee onderwijsinstellingen, wetenschappelijke instituten en culturele instellingen te maken kunnen krijgen.

'Feitelijke regeldruk' is regeldruk uitgedrukt in geld: de kosten die een instelling moet maken om aan een regeling te voldoen. Dit zijn kosten die voortvloeien uit informatieverplichtingen.

'Gepercipieerde regeldruk' betreft de subjectieve beleving van regeldruk, de regels waaraan de instellingen zich het meest ergeren.

In dit onderzoek wordt echter voor de term *regelverwerking* als sleutelbegrip gekozen. De term *regel* staat daarin voor de bepaling waarnaar men zich richten moet. Het verwerken van een regel staat voor **'het internaliseren van de regel bij de bewerking ervan'**. Onder *internaliseren* wordt verstaan: tot onderdeel van het innerlijk makend. Dat impliceert dat wanneer een actor zich een regel heeft eigengemaakt, deze regel als vanzelfsprekend wordt ervaren en daardoor niet meer als een last. Onder het bewerken van een regel wordt bijvoorbeeld het pogen een regel af te stemmen op een andere regel binnen een arena of netwerk van actoren verstaan. Alle eerdergenoemde werkwoorden, waarvan bewerken een hyperoniem (het overkoepelende woord) is, kunnen hierop van toepassing zijn. Het gaat daarbij om werkwoorden als interpreteren, muteren, agenderen en dergelijke. De definitie voor regelverwerking zoals die in dit onderzoek gebruikt wordt, is dan ook als volgt (zoals reeds vermeld is in hoofdstuk 2):

Regelverwerking is het geheel van handelingen, dat door een betreffende organisatie uitgevoerd wordt ter ondersteuning van het primaire proces, om te kunnen voldoen aan de uitvoering van alle wet- en regelgeving in de meest brede zin. Het gaat daarbij om het interpreteren, muteren, agenderen, pareren, initiëren en het generen van regels en beleid en het uitvoering geven daaraan.

De variabelen die in hoofdstuk 3, het theoretisch perspectief, genoemd zijn, betreffen factoren die het internaliseren van regelgeving al dan niet doen vloten! Op het moment dat een regel echter geïnternaliseerd is, zijn de secundaire kosten per definitie ook geminimaliseerd!

Onder *regelgeving* wordt in dit onderzoek het geheel aan regels en richtlijnen verstaan waaraan een actor dient te voldoen.

Andere termen die veelvuldig voorkomen, zijn *bureaucratie* en *planlast*. Het laatste begrip kan gezien worden als een synoniem voor regeldruk. Bureaucratie betekent: toestand waarin alles volgens de regels en met papieren en formulieren geregeld is. Dit is een toestand waarin geen enkele actor zich doorgaans thuisvoelt, omdat daarin geen ruimte voor eigen beleid meer is. Beleid is het ontwikkelen en uitvoeren van regelgeving, waarin de wijze van behandeling van de regelgeving betrekking heeft op een te volgen of gevolgd beginsel of een gedragslijn.

Tot slot van deze paragraaf dient het begrip *secundaire kosten* gedefinieerd te worden. Secundaire kosten zijn in de visie van het ministerie van OCW alle kosten die gemaakt dienen te worden om aan de informatieverplichting met betrekking tot een regeling te voldoen.

In dit onderzoek worden onder secundaire kosten echter *alle* kosten verstaan die gemaakt moeten worden om regelgeving te verwerken. Alle hyperoniemen voor bewerken zijn daarop dus van toepassing. De mate waarin de betrokken actor er in slaagt de secundaire kosten te beperken kan gezien worden als een maatstaf voor vlottende regelverwerking. Een voorwaarde voor de toepassing van deze definitie is wel dat secundaire kosten eenduidig onderscheiden kunnen worden van de kosten die direct ten goede komen aan het primaire proces.

4.5 Operationalisatie

In deze slotparagraaf van dit vierde hoofdstuk wordt het theoretisch perspectief, zoals dat is geponeerd in het voorgaande hoofdstuk, *geoperationaliseerd*. In het onderstaande tekstgedeelte worden de variabelen uit het derde hoofdstuk ‘vertaald’ in een aantal concrete indicatoren. Tijdens de onderzoeken is met behulp van de beschreven onderzoeksmethoden getracht waarden aan deze indicatoren toe te kennen op basis waarvan in hoofdstuk 7 een analyse gemaakt kan worden. Onderstaande indicatoren zijn gebaseerd op het analysemodel, zoals dat in paragraaf 3.4 is uiteengezet. Van de onderstaande indicatoren zijn de interviewvragen zoals die in bijlage 4 genoemd worden afgeleid. Onderstaande indicatoren zijn genummerd overeenkomstig de nummering van de variabelen zoals die zijn weergegeven in paragraaf 3.4:

1. De mate waarin de betreffende onderwijsorganisatie met algemene dan wel specifieke verantwoordingsverplichtingen geconfronteerd wordt en welke gevolgen dit heeft voor het vlotten van regelverwerking. De mate waarin de betreffende onderwijsorganisatie het gebruik van interne verantwoordingsverplichtingen optimaliseert met als doel de verwerking van regelgeving vlot te doen laten verlopen.
2. De mate waarin de betreffende onderwijsorganisatie algemene dan wel gespecificeerde regelgeving opgelegd krijgt. De mate waarin zij die zelf veroorzaakt en welke gevolgen dit heeft voor het al dan niet vlotten van regelverwerking.
3. De mate waarin de betreffende onderwijsorganisatie marginale dan wel omvangrijke veranderingen dient door te voeren als gevolg van (extern of intern) opgelegde regelgeving en welke problemen met betrekking tot regelverwerking dit tot gevolg heeft.
4. De mate waarin de betreffende onderwijsorganisatie te maken heeft met de diverse genoemde beleidsinstrumenten. De mate waarin zij die zelf toepast en de mate waarin dit gevolgen heeft voor het proces van regelverwerking.

5. De soort (externe en interne) organisatiearrangementen waarmee de betreffende onderwijsorganisatie geconfronteerd wordt en de gevolgen die deze organisatiearrangementen hebben voor het al dan niet doen vlotten van regelverwerking.

6. De mate waarin de betreffende onderwijsorganisatie geconfronteerd wordt met problemen rond de praktische uitvoerbaarheid van (externe en interne) regelgeving, waardoor regelverwerking al dan niet vlot.

7. De mate waarin de betreffende onderwijsorganisatie geconfronteerd wordt met (on)duidelijkheden over de wijze waarop de uitvoering van (externe en interne) regelgeving ex post verantwoord dient te worden, waardoor regelverwerking al dan niet vlot.

8. De mate waarin actoren bij de betreffende onderwijsorganisatie aandacht ervaren voor vlotte regelverwerking bij beleidsinitierende actoren en in regelgeving zelf, waardoor de regelverwerking vlot kan verlopen. De mate waarin de betreffende onderwijsorganisatie zelf aandacht voor vlotte regelverwerking (beperking van secundaire kosten) heeft.

9. De mate waarin de organisatiecultuur van de betreffende onderwijsorganisatie voldoet om als een autonome onderneming regelverwerking op efficiënte wijze te verwezenlijken.

10. De aanwezigheid/afwezigheid van professionele capaciteiten in de betreffende onderwijsorganisatie met als gevolg dat regelverwerking al dan niet vlot. De mate van vertrouwen die externe actoren al dan niet hebben in de capaciteiten van de betreffende onderwijsorganisatie, waardoor regelverwerking al dan niet vlot.

11. De mate waarin de betreffende onderwijsorganisatie al dan niet met homogene regelgeving geconfronteerd wordt met als gevolg al dan niet vlottende regelverwerking.

12. De toepasbaarheid van alternatieve sturingsconcepten waardoor het proces van regelverwerking bij de betreffende onderwijsorganisatie vlotter kan verlopen. De mate waarin de betreffende onderwijsorganisatie de kosten van regelverwerking al dan niet kan verhalen op de actor welke de betreffende regelgeving wenst te implementeren.

Met betrekking tot de toepassing van deze indicatoren is het opnieuw van belang de focus van het analysemodel juist in te stellen: evenals in het theoretisch kader zijn ook de bovenstaande indicatoren opgesteld vanuit het 'bottom-up'-perspectief van de onderwijsorganisatie. De regelverwerking waarop in het onderzoek gedoeld wordt, kan vanuit dat perspectief zowel het gevolg zijn van extern opgelegde regelgeving als van interne regelgeving. Om waarden toe te kunnen kennen aan de genoemde indicatoren, is tijdens het onderzoek gelet op de eerdergenoemde handelingen van regelverwerking: het interpreteren, muteren, agenderen, pareren, initiëren en het genereren van regels en het uitvoering geven daaraan.

In het volgende hoofdstuk worden de waarnemingen met betrekking tot de eerste casus beschreven. In hoofdstuk 6 komt de tweede casus aan bod, waarna het geheel in hoofdstuk 7 geanalyseerd wordt.

5 *Stichting Openbaar Primair Onderwijs Dordrecht*

In dit vijfde hoofdstuk komt de eerste casus aan bod. Deze casus vormt het eerste empirisch onderzoek ter toetsing van het theoretisch kader. Gedurende de maanden september en oktober van 2005 is bij de Stichting Openbaar Primair Onderwijs Dordrecht (OPOD) door middel van participerende observatie, enkele interviews en documentenanalyse onderzoek gedaan naar de wijze waarop er bij deze stichting omgegaan wordt met de verwerking van regelgeving.

De keuze om bij OPOD onderzoek te gaan doen is ingegeven door het feit dat de algemeen directeur en enkele schooldirecteuren al eerder bijdragen leverden aan de onderzoeken van de bestuurskundestudenten die in het voorwoord genoemd zijn. Datzelfde geldt voor enkele managers en schooldirecteuren van de Rotterdamse scholenstichting die in hoofdstuk 6 behandeld wordt. Beide stichtingen komen in omvang met elkaar overeen en hebben ook beide te maken met grootstedelijke problematieken. Niettemin wordt er in dit onderzoek geen vergelijking gemaakt tussen de stichtingen. Wel wordt er gezocht naar overeenkomsten met betrekking tot regelverwerking die op wetmatigheden zouden kunnen duiden.

Alvorens op de inhoudelijke kanten van het onderzoek in casu in te gaan, wordt er in de eerste paragraaf (5.1) een beschrijving gegeven van OPOD. In de daarop volgende paragrafen worden de waarnemingen die tijdens het onderzoek gemaakt zijn beschreven. Waar nodig zijn de gegevens geanonimiseerd weergegeven ter bescherming van de stichtingsgegevens van OPOD.

De analyse van de waarnemingen wordt in hoofdstuk 7 beschreven, waarnaar in onderstaand tekstgedeelte al regelmatig impliciet verwezen zal worden. Met behulp van de analyse worden in hoofdstuk 8 conclusies en aanbevelingen geponeerd.

5.1 Stichting Openbaar Primair Onderwijs Dordrecht (OPOD)

De Stichting Openbaar Primair Onderwijs Dordrecht (OPOD) ^(xvi) bestaat uit 15 scholen in de diverse wijken van Dordrecht. Van de 15 scholen is er 1 voor speciaal onderwijs. De dagelijkse leiding van de stichting wordt verzorgd door de algemeen directeur. Het bovenschools management is verder aangevuld met twee directieleden, die tevens directeur zijn van een school. De diverse taken, zoals 'Personeel en Organisatie', 'Financiën en Huisvesting', 'Kwaliteitszorg' en 'ICT' zijn over deze driehoofdige Directie Primair Onderwijs (DPO) verdeeld. Op basis van collegiaal bestuur komt de DPO wekelijks bij elkaar. De DPO wordt ondersteund door drie stafmedewerkers (voor juridische zaken, secretariaat en onderwijsondersteunende zaken).

Het bovenschools management is een door de gemeenteraad 'op afstand gezet' orgaan, voortkomende uit een bestuurscommissie. Het traject van verzelfstandiging van OPOD is vanaf 2000 ingezet en resulteerde op 1 april 2005 in de oprichting van een stichting voor openbaar primair onderwijs in Dordrecht. De relatie met de gemeente blijft echter bestaan in de vorm van benoeming van bestuursleden door de gemeenteraad en vaststelling van de begroting en jaarrekening van OPOD door de gemeenteraad.

Het administratiekantoor 'Onderwijs Service Groep' (OSG) verzorgt de administratieve werkzaamheden van OPOD. Deze werkzaamheden bestaan uit het

bijhouden van de salaris- en personeelsadministratie en de financiële administratie. Onder invloed van wijzigende regelgeving veranderen ook de werkzaamheden van OSG voor OPOD. Vooral de veranderingen volgend uit de invoering van de lumpsumfinanciering zijn van grote invloed.

Het administratiekantoor OSG is op dezelfde verdieping in hetzelfde gebouw gevestigd. Voor huisvestingstaken huurt OPOD regelmatig externe expertise in. De eindverantwoording van de stichting ligt bij het bestuur. Verder is er een gemeenschappelijke medezeggenschapsraad (GMR) als orgaan actief binnen de stichting. Deze GMR wordt veelal vroegtijdig bij besluitvorming betrokken, vooruitlopend op de steeds belangrijker rol die aan de GMR wordt toebedeeld in nieuwe regelgeving.

Op schoolniveau zijn het de directeuren die verantwoordelijk zijn voor de continuïteit van de school. De schooldirecteuren zijn allemaal ambulante werkzaam. De scholen zijn relatief autonoom ten opzichte van het bovenschools management. De personeels- en salarisadministratie en de verwerking van regels met betrekking tot huisvesting worden echter deels bovenschools verzorgd. Op de 15 scholen volgen ongeveer 4200 kinderen dagelijks onderwijs en zijn er ongeveer 465 personeelsleden actief.

Dit onderzoek heeft betrekking op het geheel van bovenstaande actoren. Deze actoren vormen samen het netwerk OPOD. Buiten dit netwerk zijn het bijvoorbeeld de diverse overheden die met hun regelgeving invloed uit kunnen oefenen op OPOD als organisatie. Zoals gezegd wordt regelgeving in dit onderzoek vanuit een 'bottom-up' perspectief beschreven. Met andere woorden: er wordt geschreven vanuit het perspectief van OPOD, waardoor overheden en overige organisaties als externe actoren worden beschouwd. Binnen het OPOD-netwerk worden vooral de managementfuncties beschouwd. Ook het onderwijzend personeel heeft te maken met toenemende regelverwerking, maar dat zal in dit onderzoek onderbelicht blijven.

In de volgende paragraaf wordt eerst de perceptie van het begrip 'regelverwerking' zoals die binnen OPOD is waargenomen uiteengezet. Regelverwerking is namelijk het sleutelbegrip in dit onderzoek. Met betrekking tot eenduidigheid is het van belang te beschrijven wat bij de betrokken actoren onder regelverwerking wordt verstaan. In paragraaf 5.3 wordt vervolgens de tijdsbesteding per te 'managen' taak van de algemeen directeur weergegeven. Vervolgens worden een aantal bedrijfsmatige onderdelen behandeld waarin de verwerking van regelgeving een belangrijke rol speelt.

5.2 Perceptie van het begrip 'regelverwerking'

Tijdens het onderzoek gaven de betrokken actoren aan dat zij regelverwerking als een normaal verschijnsel beschouwen. Het verwerken van regels behoort tot hun taken. Regelverwerking wordt gezien als een dagelijkse bezigheid, een geheel van feitelijke handelingen waaruit het functioneren van de betreffende actor blijkt.

Regelverwerking wordt door de betrokken actoren tevens ervaren als een efficiëntiekwestie. Op het moment dat de regelverwerking met betrekking tot een specifiek onderwerp stopt, ervaren de betrokken actoren een probleem. Het probleem wordt ervaren als een hinderlijke 'ruis' in de dagelijkse continuïteit van de schoolorganisatie. Het gaat daarbij vrijwel nooit om een aantasting van het voortbestaan van de school, maar wel om de wijze waarop de betrokken actor de schoolorganisatie zou willen zien functioneren. Het oplossen van problemen oftewel

het richting geven aan hoe de organisatie in de toekomst dient te functioneren, vormt de kerntaak van het management. De motivatie voor de invulling van die kerntaak is het belang van het voortbestaan van de schoolorganisatie waarin de kwaliteit van het primaire proces voorop staat.

Regels die de actoren in de organisatie zich eigen hebben gemaakt, oftewel geïnternaliseerd hebben, worden veelal niet als problematisch ervaren. Het aanleveren van informatie om aan regelgeving te voldoen verwordt dan tot een meestal jaarlijks terugkerend ritueel. Door het gebruik van vaste formats worden de kosten die daarmee gemoeid zijn beperkt. Aanpassing van bestaande regelgeving of het moeten voldoen aan nieuwe regelgeving kan wel stikkende regelverwerking en dus een probleem opleveren. Deze problemen zouden gelegen kunnen zijn in het feit dat het doel van regelgeving niet congruent is aan de eigen beleidsdoelen. In de analyse in hoofdstuk 7 wordt hierop teruggekomen.

In de volgende paragraaf wordt de beschrijving van de empirie vervolgd met de tijdsbesteding per ‘te managen’ onderwerp door de algemeen directeur. Uit de weergegeven tabel blijkt dat in de ervaring van het management van de schoolorganisatie de taken van het management naar onderwerp onderscheiden worden en niet naar regelgeving.

5.3 Tijdsbesteding per ‘te managen’ taak

Hoewel dit onderzoek hoofdzakelijk kwalitatief en niet kwantitatief is opgezet, is de onderstaande tabel noemenswaardig, omdat het inzicht verschaft in de tijdsbesteding in uren op jaarbasis van de algemeen directeur per taak.

Onderwerp:	01/01/04 t/m 31/12/04	01/01/05 t/m 10/09/05
Externe Betrekkingen	118	120
Financiën/Huisvesting	415	160
Integraal HuisvestingsPlan (IHP)	175	130
Gemeentelijk OnderwijsAchterstandenbeleid (GOA)	85	55
Interne Betrekkingen	315	451
ICT	47	61
Personeel	317	112
Public Relations	226	141
Toezicht	135	182
Weer Samen Naar School (WSNS)	82	47

Tabel 1: Tijdsbesteding in uren van de algemeen directeur per onderwerp over 2004 en een gedeelte van 2005 (bron: algemeen directeur van OPOD).

De diverse taken zijn onderscheiden naar bedrijfsmatig aspect en niet naar regelgeving. Dit blijkt illustratief te zijn voor de zienswijze van het bovenschools

management met betrekking tot de uitvoering van zijn taken. Zoals gezegd wordt in die perceptie regelverwerking gezien als een taak die inherent is aan management en wordt de voortgang van regelverwerking gezien als een efficiëntiekwestie.

Derhalve toont de tabel een ander perspectief ten opzichte van de tabellen zoals die in het rapport van ECORYS-NEI in opdracht van het ministerie van OCW zijn opgesteld. Het ministerie van OCW beschouwt daarin administratieve gevolgen namelijk per regelgeving en per instantie waarvan de regelgeving afkomstig is.

De mate waarin een instantie regeldruk veroorzaakt en de vaststelling van welke instantie regelgeving afkomstig is, zegt echter niets over het nut van betreffende regelgeving. In het perspectief van bovenschools management kan regelverwerking nuttig zijn indien het voldoende financiële middelen genereert. Met andere woorden: indien de kosten van regelverwerking opwegen tegen de baten, dan is regelverwerking per definitie van nut voor de schoolorganisatie. Oftewel: Secundaire kosten dienen op te wegen tegen de baten die de secundaire inspanning genereert ten gunste van het primaire proces.

Opmerkingen bij tabel 1:

- Het derde genoemde onderwerp, ‘Integraal Huisvestingsplan’ (IHP) is een project dat in samenwerking met de gemeente Dordrecht uitgevoerd wordt ten behoeve van de nieuwbouw van 7 schoolgebouwen, de uitbreiding van 2 hoofdlokaties voor OPOD en de afstoting van een aantal dislokaties.
- Het vierde genoemde onderwerp, ‘Gemeentelijk Onderwijs Achterstandenbeleid’ (GOA) is een project dat op initiatief van de gemeente Dordrecht uitgevoerd wordt ter bestrijding van onderwijsachterstanden.
- Bij de tabel dient verder opgemerkt te worden dat de tweede kolom slechts het aantal bestede uren per onderwerp tot 10 september 2005 weergeeft. De verhoudingen tussen het aantal bestede uren per onderwerp binnen 2005 zijn met deze cijfers echter wel te bepalen en daarmee ook de verhouding ten opzichte van het aantal bestede uren per onderwerp ten opzichte van 2004.
- Verder geeft het feit dat een aantal taken door de overige leden van het DPO worden verricht een vertekend beeld. Zo zitten de onderwerpen ‘onderwijsachterstanden’ en ‘kwaliteitszorg’ in de portefeuille van een ander directielid. Hetzelfde geldt voor ‘Personeel en Organisatie’ en ‘ICT’. Bovendien worden juridische aspecten van de betreffende onderwerpen opgevangen door een stafflid.
- Tot slot dient opgemerkt te worden dat in de tabel geen cijfers (of specifieke cijfers) zijn opgenomen over de resterende werkzaamheden van de algemeen directeur. Deze werkzaamheden betreffen bijvoorbeeld het beheer van de website, promotionele activiteiten, het formuleren van het strategisch beleid en dergelijke.

Na inachtneming van de bovenstaande opmerkingen, blijkt uit tabel 1 dat de onderwerpen ‘Financiën/Huisvesting’ en ‘Interne Betrekkingen’ en ‘Personeel’ de bovenschools directeur het meeste tijd kosten. Ook uit de participerende observatie blijkt dat het geval te zijn.

Onder de onderwerpen ‘Interne Betrekkingen’ en ‘Personeel’ vallen bijvoorbeeld de regelverwerking rond sociale wetgeving, het stimuleren van de interne mobiliteit van personeel, het voeren van functioneringsgesprekken en ook het regelen van

personeelsuitjes en dergelijke. Het management kiest in belangrijke mate zelf voor uitgebreide regelverwerking met betrekking tot deze onderwerpen vanuit de gedachte dat aandacht voor personele zaken ten goede komt aan de voortgang van het primaire proces. Zo wordt de interne mobiliteit van personeel binnen de stichting door middel van scholing en competentieontwikkeling van personeel versterkt. Enige mate van interne mobiliteit van personeel binnen de stichting is noodzakelijk voor het optimaal aanwenden van personele middelen. De secundaire inspanning op dit vlak wordt gezien als een investering in de kwaliteit van het primaire proces.

In de praktijk blijkt er met betrekking tot regelverwerking die onder de onderwerpen 'Interne Betrekkingen' en 'Personeel' vallen een veelheid van regelverwerking waar te nemen. Enerzijds komt die waarneming overeen met de uitkomsten van het eerdergenoemde onderzoek van OCW. Zo bleek uit het betreffende onderzoek dat er vanuit de centrale overheid veel regelgeving afkomstig is van het ministerie van SZW. Anderzijds blijkt uit het bovenstaande dat regelverwerking niet alleen een gevolg kan zijn van opgelegde externe regelgeving, maar tevens van autonome beslissingen van het management van de schoolorganisatie. Er blijkt dus sprake te zijn van een bewust creëren van interne regelverwerking bedoeld om de kwaliteit van het primaire proces, het verzorgen van kwalitatief goed onderwijs, te bevorderen.

Uit tabel 1 en de empirie blijkt tevens dat regelverwerking met betrekking tot de onderwerpen 'Financiën' en 'Huisvesting' omvangrijk is. De behandeling van deze onderwerpen komt in de volgende paragrafen aan bod, te beginnen met de externe regelgeving met betrekking tot 'Huisvesting' in paragraaf 5.4.1.

5.4.1 Huisvesting: externe regelgeving

Het onderwerp 'Huisvesting' staat hoog op de agenda van het bovenscholingsmanagement van OPOD. In de komende jaren zullen er zeven nieuwe schoolgebouwen gebouwd worden. Dit alles gebeurt in samenwerking met de gemeente die over het algemeen de eigenaar is van de gebouwen in economische zin, terwijl de stichting als gebruiker het juridisch eigendom heeft. Dit betekent dat OPOD aansprakelijk is voor het gebruik van de gebouwen en voor de activiteiten die in de gebouwen plaatsvinden. Over het algemeen geldt met betrekking tot onderhoud dat de gemeente zorg draagt voor de buitenkant van het gebouw en de stichting voor de binnenkant. Uiteraard leidt de betreffende regelgeving tot vraagstukken die in onderling overleg tussen gemeente en stichting opgelost dienen te worden. Het verwerken van regelgeving met betrekking tot huisvesting wordt door de betrokken actoren als gecompliceerd ervaren, wat duidt op inefficiënties in regelgeving met betrekking tot huisvesting.

De diverse projecten rond het wegwerken van achterstallig onderhoud en het plegen van nieuwbouw wordt in Dordrecht samengebracht in het Integraal HuisvestingsPlan. Het onderwerp 'Huisvesting' betreft in deze casus dan ook meer dan regulier onderhoud. Het IHP kan beschouwd worden als een eenmalig en grootschalig project, waarop aspecten van projectmanagement van toepassing zijn. Dat betekent dat de regelverwerking per definitie niet in de bedrijfsmatige processen van de betrokken actoren (met name OPOD en de gemeente Dordrecht) geïnternaliseerd zijn, maar dat er sprake is van een eenmalige en grootschalige verwerking van regels. Het theoretisch kader van dit onderzoek is derhalve slechts

gedeeltelijk van toepassing op het IHP. De variabelen die wel van toepassing zijn, worden hieronder behandeld.

Een complicerende factor in het IHP is dat regelgeving die niet in directe zin met huisvesting te maken heeft wel van invloed is op de regelverwerking in onderhavige problematiek. Zo dient de huisvesting van scholen bijvoorbeeld tijdig aangepast te worden aan nieuwe taken die scholen op zich nemen of opgelegd krijgen. Een voorbeeld hiervan is het verzorgen van dagarrangementen (voorschoolse, tussenschoolse en naschoolse opvang) door scholen. Een ander voorbeeld is de beleidsintentie peuterspeelzalen samen te gaan laten werken met en onder te brengen in basisscholen (te vergelijken met het samengaan van de kleuterscholen en de lagere scholen in 1985).

Schoolorganisaties worden met de genoemde en andere claims geconfronteerd en tot handelen aangezet. Bij voorbaat is er sprake van regelverwerking. Uitgaande van het theoretisch kader spreken we echter over problematische regelverwerking indien in beleidsintenties geen rekening gehouden wordt met bestaande regelgeving. Zo is wettelijk bepaald dat voor het uitvoeren van dagarrangementen en het onderdak bieden aan peuterspeelzalen grotere lokalen nodig zijn. Het bouwen van lokalen of aanpassen van bestaande lokalen kan echter enkele jaren tijd vergen, omdat er vele vergunningen nodig zijn en de financiering van schoolgebouwen in dit geval zelfs afhankelijk is van de medewerking van de gemeentelijke overheid.

In het geval van het IHP hebben zowel OPOD als de gemeente Dordrecht bij het laten bouwen van nieuwe schoolgebouwen gelijktijdig te maken met een veelheid van andere regels waaraan zij willen en zouden moeten voldoen. Het is aan de schoolbestuurders, schoolmanagers en gemeentebestuurders de regelgeving waarmee zij geconfronteerd worden zo efficiënt en effectief mogelijk te verwerken. De mate waarin zij daarin slagen bepaalt de periode en de mate waarin beleidsintenties omgezet kunnen worden in daadwerkelijk beleid.

De snelle oplossingen waar politieke partijen en de maatschappij in het algemeen om vragen, worden dus vaak gehinderd door regelgeving waaraan tevens voldaan dient te worden. Het zou een verbetering van 'de 2e orde' zijn, indien de beleidsuitvoerders in beleidsvorming ex ante aan zouden kunnen geven welke problemen zij verwachten bij de implementatie van nieuw beleid. Bestaande regelgeving die de implementatie van nieuw beleid vertraagt, zou bij de beleidsvorming betrokken kunnen worden. Op die wijze kan een redelijke implementatietermijn aan nieuwe regelgeving gekoppeld worden. Stokkende regelverwerking als gevolg van niet-congruente andere regelgeving waaraan nieuwe regelgeving mede dient te voldoen, kan daarmee voorkomen worden. Daardoor kunnen secundaire kosten verder afnemen en de administratieve last verlicht worden (zie verder hoofdstuk 7 en 8: analyse en conclusies).

De genoemde problematiek van problematische regelverwerking blijkt minder van toepassing te zijn op de interne regelgeving met betrekking tot 'Huisvesting'. Derhalve wordt deze interne regelgeving in de volgende paragraaf separaat behandeld.

5.4.2 Huisvesting: interne regelgeving

Een goed voorbeeld van regelverwerking welke OPOD zichzelf oplegt, is de ontwikkeling van een kwaliteitskaart met betrekking tot de huisvesting van de scholen. Door middel van een tevoren opgesteld vast format worden binnen de stichting de schoolgebouwen beoordeeld door middel van collegiale visitatie. Aspecten als de mate waarin het schoolgebouw vriendelijk oogt, de mate waarin de gangen en lokalen zijn opgeruimd en dergelijke komen tijdens de visitatie en in het format aan de orde.

Op deze wijze wordt overeenstemming bereikt tussen de scholen over de mate van kwaliteit waaraan de huisvesting en het beheer ervan dienen te voldoen. Op die wijze wordt ook een gedeelte van de besteding van de eigen middelen voor opknapbeurten voor de diverse schoollocaties bepaald. Dat betekent dat er tussen de scholen onderling draagvlak gecreëerd wordt met betrekking tot het stellen van prioriteiten in de besteding van gelden voor onderhoud van schoolgebouwen.

Door middel van het gebruik van vaste formats wordt de toename van deze interne regelwerking beperkt. Onderlinge vergelijkingen tussen de scholen zijn bovendien eenvoudig uit te voeren en scholen hoeven niet perse eigen beleid te ontwikkelen met betrekking tot het onderhoud en het beheer van het schoolgebouw.

De ontwikkeling van dergelijk eigen beleid is noodzakelijk omdat OPOD, als gevolg van de verzelfstandiging, op de lange termijn minder gemeentelijke gelden voor onderhoud van schoollocaties krijgt. Daar staat tegenover dat de vele nieuwe lokaties minder onderhoud nodig zullen hebben. Bovendien maakt de invoering van de lumpsumfinanciering het mogelijk dat gelden gerealiseerd kunnen worden van personele middelen naar huisvestingsmiddelen.

De besteding van geldelijke middelen en problemen in de regelverwerking met betrekking tot het onderwerp 'Financiën' komen aan bod in de volgende paragraaf.

5.5 Financiën

Volgend uit tabel 1 en vanuit de participerende observatie bleek dat ook het onderwerp 'Financiën' het bovenschools management veel tijd kost. Alvorens hierop in te gaan, dient gerealiseerd te worden dat de afbakening van het begrip 'Financiën' problemen kan opleveren. In puur bedrijfsmatige zin is alle regelgeving in geld, in kosten en in baten, uit te drukken. Op soortgelijke wijze worden de secundaire kosten van regelgeving bepaald in het onderzoek van het ministerie van OCW. De baten worden daar echter niet bij betrokken.

In deze paragraaf worden onder het begrip 'Financiën' de aansturing en vastlegging van alle geldelijke processen in de organisatie verstaan. Onder aansturing verstaan we mede de beslissingen die het management neemt op basis van financiële indicatoren. In de terminologie van het ministerie van OCW is 'administreren het systematisch verzamelen, vastleggen en verwerken van gegevens, gericht op het verstrekken van doelmatige informatie ten behoeve van de interne besluitvorming en de externe verantwoording' (xvii).

De invoering van de lumpsumfinanciering, deregulering en autonomievergroting van het onderwijs zijn ontwikkelingen die van invloed zijn op de financiële huishouding van de schoolorganisatie. Naar mate deze ontwikkelingen geïnternaliseerd raken in de schoolorganisatie ontstaat er een situatie waarin de

schoolorganisatie steeds meer op een onderneming gaat lijken. Het schoolbestuur en het schoolmanagement dienen steeds meer beslissingen te nemen, die uiteenlopende financiële gevolgen kunnen hebben. Eigen beleid dient financieel onderbouwd te worden en er dient gereageerd te worden op externe ontwikkelingen en regelgeving. Er dienen geldelijke reserves aangelegd te worden, omdat schoolorganisaties meer en meer zelf de financiële risico's van hun ondernemen dragen. Derhalve is het niet verwonderlijk dat scholen opgaan in grotere samenwerkingsverbanden, zoals ook in het hoger beroepsonderwijs is gebeurd. Een breed samenwerkingsverband betekent dat er een breder financieel draagvlak gecreëerd wordt, waardoor tegenvallers beter opgevangen kunnen worden. (Dit logisch gevolg van regelgeving van de centrale overheid welke gericht is op meer autonomie voor het PO, staat overigens haaks op de wens van de overheid scholen niet te groot te laten groeien.)

In het plaatsgebonden openbaar primair onderwijs zullen eventuele financiële tekorten opgevangen worden door de gemeentelijke overheid, omdat zij het openbaar primair onderwijs bekostigen en garant dienen te staan voor de voorziening van openbaar primair onderwijs. De vergaande verzelfstandiging van het openbaar primair onderwijs lijkt een discrepantie te vormen met het feit dat de gemeente verantwoordelijk blijft voor de financiën van het openbaar primair onderwijs. Het 'op afstand zetten' van bestuurlijke taken ten opzichte van de gemeenteraad past echter prima in het huidige bestuurlijke klimaat, waarin dualisme meer een rol van betekenis krijgt. De noodzaak tot 'loslaten' van de gemeentelijke regierol over het openbaar primair onderwijs is al in eerder onderzoek benadrukt (Rutgers, 2004).

De bovengenoemde discrepantie blijft echter bestaan indien er binnen het verzelfstandigde openbaar primair onderwijs onvoldoende nieuwe verantwoordingsmechanismen geïnternaliseerd worden. De instelling van een vorm van een Raad van Toezicht in onderwijsorganisaties in het PO lijkt dan ook nog maar een kwestie van tijd. Een dergelijke raad vormt de juridische onderbouwing voor de eigen verantwoording over de financiële middelen en de mandatering binnen de schoolorganisatie van beschikking over gelden.

Terugkomend op de waarnemingen in de empirie, blijkt het regelen van de 'Financiën' het bovenschools management veel tijd te kosten. In de toekomst zou verdere ondersteuning op dat gebied wenselijk kunnen zijn. Deze ondersteuning zou dan niet alleen door middel van uitbesteding plaats moeten vinden, maar ook door middel van het in huis halen van de nodige *expertise*. Dit zou kunnen leiden tot de invulling van een nieuwe staffunctie, indien de bekostiging (zijnde secundaire kosten) van een dergelijke staffunctionaris tenietgedaan wordt door de (financiële) voordelen van het in huis hebben van eigen expertise. Hetzelfde geldt ook voor het in huis halen van eigen expertise voor het eerdergenoemde onderwerp 'Huisvesting'.

Deze twee onderwerpen kenmerken zich namelijk door een veelheid van regelgeving. Kennis daarvan zou bij kunnen dragen tot een vlottere regelverwerking en daardoor tot minder secundaire kosten. Bovendien is het van belang vanuit eigen expertise bedrijfsinformatie (kengetallen) samen te kunnen stellen op basis waarvan besluiten gefundeerd genomen kunnen worden

Het bovenschools management van OPOD is zich van deze situatie bewust en acht het daarom van belang een concreet 'Management Informatie Systeem' (MIS) in te voeren, op basis waarvan het management zich beter kan verantwoorden. Met andere woorden: de Directie Primair Onderwijs acht het van belang met betrekking tot de financiën continu een eigen vinger aan de pols te kunnen houden. Meer kennis van de eigen financiën moet leiden tot betere strategische beslissingen. Daardoor zou er als organisatie beter gereageerd kunnen worden op steeds veranderende regelgeving

en worden eventuele ad hoc te nemen beslissingen voorkomen. De continuïteit van de organisatie is daarbij beter gewaarborgd. Hetzelfde geldt voor een nog ontbrekende 'Planning en Control cyclus', een jaargenda waarin alle regelmatig terugkerende taken procesmatig opgesomd staan.

De 'droge' financiële administratie wordt overigens wel uitbesteed en ondergebracht in het online boekhoudsysteem FIS2000 van het administratiekantoor Onderwijs Service Groep (OSG). Het betreffende systeem voldoet aan de eisen van het Elektronisch Financieel Jaarverslag (EFJ) zoals die door de Centrale Financiële Instellingen (CFI) van het ministerie van OCW is opgesteld, benodigd voor de verantwoording over de lumpsumfinanciering.

Ontwikkelingen als deregulering, autonomievergroting en lumpsumfinanciering komen, zoals die hierboven zijn behandeld, ook aan bod in de beleidsnota 'Professioneel Goed 2' (xviii)(PG2) van OPOD. PG2 gaat vooral in op voor de stichting belangrijke bedrijfsmatige onderwerpen:

- De versterking van de marktpositie van het OPOD.
- Een financieel gezonde bedrijfsvoering.
- De realisatie van hoogwaardige huisvesting.
- Voortzetting van de ontwikkeling van onderwijs en kwaliteit.
- De consolidering van het beleid uit 'Professioneel Goed 1'.

Uit de notitie blijkt een hoog aspiratieniveau van OPOD, terwijl er ook een zekere realiteitszin in naar voren komt, aangezien het bovenschools management en het stichtingsbestuur uiteindelijk verantwoording af moeten kunnen leggen over het te voeren en gevoerde beleid.

5.6 Interne Organisatie en differentiatie

In de strijd tegen administratieve lasten maakt OPOD voor de informatie-uitwisseling met de scholen en ten behoeve van externe organisaties gebruik van een aantal formats. Een voorbeeld hiervan is het gebruik van een vast format voor het jaarverslag van iedere school. In het format staat aangegeven welke onderwerpen beschreven dienen te worden en welke informatie daarbij betrokken dient te worden. Het betreft informatie over de schoolpopulatie, personeelsaspecten, onderwijsinhoudelijke aspecten, huisvesting, schoolfinanciën, externe relaties, profilering en promotie, strategisch beleid, aangevuld met kengetallen en indicatoren.

Op deze manier kunnen de vele jaarverslagen tussen de scholen en ten opzichte van de opeenvolgende jaren eenvoudig met elkaar vergeleken worden. De vaste volgorde van de onderwerpen draagt daartoe bij. Bovendien blijkt de omvang van de jaarverslagen beperkt tot ongeveer 10 pagina's. Risicomidend gedrag van scholen in de vorm van een te uitgebreide verantwoording wordt voorkomen, omdat het format voor de ingebruikname ter goedkeuring is voorgelegd aan de schoolinspectie.

Een ex ante duidelijke vaststelling van welke informatie aangeleverd dient te worden, blijkt in voorkomende gevallen de regelverwerking te bespoedigen en administratieve lasten en secundaire kosten te verminderen.

Hoewel de verslaglegging qua format veel overeenkomsten vertoont, blijft er, gezien het onderwerp 'profilering en promotie', genoeg ruimte voor verschillende scholen om hun eigen karakter uit te dragen. OPOD heeft als stichting er namelijk voor gekozen de afzonderlijke scholen zich te laten profileren, wat tot uitdrukking

komt in het 'Plusschoolconcept'. Zo is er een 'ondernemende' school, een school met tweetalig onderwijs, een Daltonschool en dergelijke. Naast de onderlinge verschillen probeert OPOD als stichting ook een gezamenlijke identiteit uit te stralen waarin de toegankelijkheid van het onderwijs centraal staat.

De regelverwerking die gepaard gaat met 'profilering en promotie' wordt wederom gezien als een bedrijfsmatige investering die ten goede komt aan het primaire proces.

5.7 Een voorlopig beeld

Met het overheersende beeld van secundaire kosten die als een investering in het primaire proces worden gezien, kan dit hoofdstuk afgerond worden. Het valt op dat OPOD een organisatie in opbouw is. Daarbij wordt gestreefd naar een staande organisatie die in bedrijfsmatige zin efficiënt en effectief met de beschikbare middelen omspringt. Uit het gebruik van begrippen als marktpositie en 'Management Informatie Systeem' kan afgeleid worden dat OPOD als een bedrijf geleid wordt. De onderwerpen 'Financiën/Huisvesting', 'Interne Betrekkingen' en 'Personeel' blijken daarbij het meest gevoelig te zijn voor intensieve regelverwerking. Met betrekking tot huisvesting wordt het management van OPOD geconfronteerd met complexe regelgeving en samenwerkingsconstructies met onder andere de gemeente Dordrecht, waardoor regelverwerking regelmatig dreigt te stikken. Om regelverwerking toch te doen vlotten wordt bijvoorbeeld gekozen voor het gebruik van vaste formats om informatie uit te wisselen en voor het aantrekken van externe expertise. De kosten van het investeren in externe expertise worden consequent afgewogen tegen de te verwachten (geldelijke) voordelen die de investering uiteindelijk zal hebben voor het primaire proces.

In hoofdstuk 7 worden de bovenstaande gegevens geanalyseerd van waaruit in het afsluitende hoofdstuk 8 conclusies getrokken worden en aanbevelingen gedaan worden. Alvorens daartoe over te gaan wordt in het volgende hoofdstuk de empirie bij VPCS (Stichting Verenigde Protestants Christelijke Scholen) te Rotterdam beschreven. Voor zover waarnemingen overeenkomen met OPOD, wordt dit aangegeven zonder opnieuw een uitvoerige beschrijving te geven. Het is namelijk niet de bedoeling van dit onderzoek een vergelijkend onderzoek te maken. Veeleer mag verwacht worden dat er bepaalde overeenkomsten in het PO zijn waar te nemen, die op wetmatigheden zouden kunnen duiden.

6 Stichting Verenigde Protestants Christelijke Scholen

In dit zesde hoofdstuk komt de tweede casus aan bod. Gedurende de maanden november en december van 2005 is bij de Stichting Verenigde Protestants Christelijke Scholen (VPCS) te Rotterdam door middel van participerende observatie, enkele interviews en documentanalyse onderzoek gedaan naar de wijze waarop er bij deze stichting omgegaan wordt met de verwerking van regelgeving.

Evenals bij OPOD het geval was, is de keuze om onderzoek te gaan doen bij VPCS ingegeven door het feit dat enkele managers en schooldirecteuren al eerder bijdragen leverden aan de onderzoeken van de bestuurskundestudenten die in het voorwoord genoemd zijn. Bij de keuze voor VPCS en OPOD is gelet op de overeenkomsten in omvang en grootstedelijke 'setting'. VPCS en OPOD verschillen echter wat betreft hun denominatie. Aangezien dit onderzoek niet vergelijkend van aard is, is de opbouw van dit hoofdstuk niet gelijk aan hoofdstuk 5, maar vormt het de autonome weergave van hetgeen tijdens het onderzoek is waargenomen.

Alvorens op de inhoudelijke kanten van het onderzoek in casu in te gaan, wordt er in de eerste paragraaf een beschrijving gegeven van de VPCS (6.1). In de daarop volgende paragrafen worden de waarnemingen die tijdens het onderzoek gemaakt zijn uiteengezet. Indien nodig zijn de gegevens, evenals in het voorgaande hoofdstuk, geanonimiseerd weergegeven ter bescherming van stichtingsgegevens van VPCS.

Naar aanleiding van de onderstaande beschrijving wordt in hoofdstuk 7 een analyse gemaakt en worden in hoofdstuk 8 conclusies en aanbevelingen geponeerd.

6.1 Stichting Verenigde Protestants Christelijke Scholen (VPCS)

De Stichting Verenigde Protestants Christelijke Scholen (VPCS)^(xix) bestaat uit 16 scholen op 21 locaties in diverse wijken van Rotterdam-Noord. Van de 16 basisscholen zijn er 3 voor speciaal onderwijs. De dagelijkse leiding van de stichting wordt verzorgd door de stichtingsdirecteur en twee clustermanagers voor onderwijs en voor personeel, ondersteund door een driehoofdig secretariaat. Administratiekantoor Dyade neemt een belangrijk deel van de administratie van de stichting en van de scholen voor haar rekening. Een medewerker van Dyade is wekelijks aanwezig op het kantoor van VPCS om de lopende zaken in samenwerking met het management te kunnen verwerken. Voor de taak huisvesting huurt VPCS op detacheringbasis een voltijdsmedewerker in die zijn werkzaamheden op het kantoor van VPCS uitvoert. De eindverantwoording van de stichting ligt bij een bestuur van 8 personen. Verder is er een gemeenschappelijke medezeggenschapsraad (GMR) als orgaan actief binnen de stichting.

Op schoolniveau zijn het de directeuren die verantwoordelijk zijn voor de continuïteit van de school. De scholen zijn relatief autonoom ten opzichte van de VPCS als stichting. Zo hebben alle scholen nog een eigen BRIN-nummer. Op de 16 scholen volgen ongeveer 4000 kinderen dagelijks onderwijs en zijn er ongeveer 525 medewerkers actief. De scholen ondervinden in hun voortbestaan hinder van renovatie van wijken, afname van gemiddelde gezinsgroottes en de zogenaamde witte vlucht: autochtone ouders brengen hun kinderen om diverse redenen naar scholen buiten de woonwijk. Deze factoren doen de leerlingenaantallen op enkele scholen teruglopen.

Ondanks de Christelijke achtergrond van de scholen bestaat de leerlingenpopulatie op veel scholen voornamelijk uit kinderen van allochtone ouders met een vaak Islamitische achtergrond. De scholen van de VPCS proberen op geheel eigen wijze vorm te geven aan deze crux. Zo worden zowel Christelijke als Islamitische feestdagen gevierd. Het begrip integratie vormt het sleutelwoord in de aanpak van VPCS met betrekking tot culturele en godsdienstige verschillen. In het jaarverslag van 2004 wordt dat als volgt verwoord: “ Het begrip integratie veronderstelt een wederzijds proces van waardering en acceptatie waardoor een eenheid tot stand kan komen. Het vraagt om mensen die open staan voor elkaar, die ‘naasten’ durven zijn”. Dit komt niet alleen tot uiting op schoolniveau, maar vormt ook de basis voor beslissingen die op bovenschools niveau genomen worden.

Vanwege het hoge aantal leerlingen met een leerachterstand ontvangen de scholen van de VPCS extra financiële middelen van de overheid. De grootte van de klassen kan daardoor relatief klein gehouden worden, wat ten goede komt aan de aandacht die aan de leerlingen besteed kan worden.

Uit het bovenstaande tekstgedeelte blijken enkele overeenkomsten en verschillen met OPOD (zie hoofdstuk 5). Zo is de omvang van de stichting wat betreft het aantal scholen en het aantal leerlingen nagenoeg gelijk. Een belangrijk verschil is echter dat OPOD als organisatie pas enkele jaren bestaat, terwijl VPCS als verzameling scholen met een Christelijke identiteit in verschillende organisatievormen al vele decennia bestaat. Beide stichtingen hebben te maken met grootstedelijke problematieken, maar hun aanpak kan verschillen vanuit het verschil in denominatie.

In dit onderzoek gaat de aandacht echter vooral uit naar de wijze van regelverwerking bij de beide onderwijsorganisaties. Mogelijke overeenkomsten en verschillen tussen de stichtingen kunnen in de beschrijving aangeduid worden, maar er is geen vergelijkend onderzoek uitgevoerd, zoals in hoofdstuk 4 reeds vermeld staat. Uiteraard komen wel relevante actoren zoals de gemeente ook in dit hoofdstuk aan bod.

In de volgende paragraaf wordt eerst aandacht besteed aan de perceptie van het begrip ‘regelverwerking’, zoals die is waargenomen bij VPCS.

6.2 Perceptie van het begrip ‘regelverwerking’

De term ‘administratieve last’ is een begrip dat actoren bij VPCS bij voorkeur niet gebruiken. Ook de definities van vormen van ‘regeldruk’ worden niet goed toepasbaar geacht. Wel bestaat er ergernis over moeilijk te verwerken regelgeving, is er aandacht voor het vlot verwerken van regelgeving en kunnen de dagelijkse bezigheden gezien worden als het feitelijk verwerken van (interne en externe) regelgeving in de meest brede zin. Ook in deze casus is derhalve gekozen voor de term ‘regelverwerking’ als sleutelbegrip.

De perceptie van het begrip ‘regelverwerking’ zoals die is waargenomen bij actoren bij VPCS, komt tot uiting in de wijze waarop het bovenschools management zijn taken vervult. Zoals in de inleiding van dit hoofdstuk al vermeld staat, zijn de directeuren van de betreffende scholen verantwoordelijk voor de continuïteit van de school. Het bovenschools management ziet het niet als zijn taak directeuren te ontlasten voor zover het taken van schooldirecteuren betreft. Veeleer is er sprake van

coördinatie op strategisch niveau. Voor de interne regelverwerking heeft dit een aantal gevolgen.

Vanuit het oogpunt van de afzonderlijke scholen kan het bovenschools management gezien worden als een extra actor, naast bijvoorbeeld de gemeente, waarmee informatie uitgewisseld wordt. In die zin is er sprake van een toename van het aantal informatiestromen en van de stroom aan informatie. Uitgangspunt is echter dat de extra informatiestroom uiteindelijk dient om 'geld mee te verdienen'. Dat wil zeggen dat de kosten (en moeiten) die gepaard gaan met deze informatie-uitwisseling gezien worden als een investering in het primaire proces. Vanuit die zienswijze draagt het bovenschools management dus bij aan vlottende regelverwerking. In het geval van VPCS bedragen de kosten voor het bovenschools management ongeveer 2,5 percent van het totaal te besteden budget. Deze kosten worden terugverdiend doordat de door het bovenschools management toegevoegde *kennis* en *ervaring* mogelijke problemen vroegtijdig voorkomt en doordat er *aandacht* is voor het vlot verwerken van regelgeving.

In de praktijk betekent dit dat het bovenschools management bijvoorbeeld probeert te anticiperen op beroepsprocedures door derden (onder andere met betrekking tot de afschaffing van gesubsidieerde arbeid) en probeert te anticiperen op toekomstige wetgeving. Op bovenschools niveau worden ook de eisen geformuleerd voor taken die uitbesteed worden (bijvoorbeeld met betrekking tot de keuze voor een specifieke Arbodienstverlener). Vanwege financiële overwegingen, om de positie ten opzichte van derden te bepalen of vanuit ethische overwegingen bepaalt het bovenschools management de zaken welke op bovenschools niveau aangepakt dienen te worden. De regelverwerking die dat veroorzaakt wordt enerzijds bewust aangegaan, terwijl er anderzijds aandacht is voor aspecten die een vlotte verwerking van de aangegane taken door het bovenschools management bevorderen.

De bovenstaande schuingedrukte termen zijn eerder in het theoretisch perspectief (hoofdstuk 3) al genoemd. Deze termen worden in de onderstaande verdere beschrijving van de empirie en de analyse daarvan in hoofdstuk 7 als sleutelbegrippen gebruikt, naar aanleiding waarvan in hoofdstuk 8 conclusies getrokken en aanbevelingen gedaan zullen worden.

In de volgende paragraaf wordt de beschrijving van de empirie vervolgd met een tekstgedeelte waarin problemen rond de afbakening van secundaire kosten als uiting van al dan niet vlottende regelverwerking centraal staan.

6.3 De afbakening van secundaire kosten

Met de term 'secundaire kosten' worden in dit onderzoek de kosten aangeduid die gemaakt worden om regelgeving te verwerken. Het zijn de kosten die niet in directe zin ten goede komen aan het primaire proces, het verzorgen van kwalitatief goed onderwijs. Het betreft echter meer dan de kosten die louter voortvloeien uit informatieuitwisseling (verantwoordingsverplichtingen) naar aanleiding van regelgeving. Zo kost ook het afstemmen door uitvoerende actoren van regelgeving op regelgeving waaraan tevens voldaan dient te worden geld. Het totaal van de secundaire kosten zou als indicator kunnen dienen voor al dan niet vlottende regelverwerking. Het is het ministerie van OCW er wellicht daarom veel aan gelegen de secundaire kosten bij onderwijsinstellingen onder controle te houden. Controle hierover is overigens niet verwonderlijk gezien de explosieve toename van de

secundaire kosten in het Hoger Beroepsonderwijs (HBO). Indien het ministerie echter controlerende regelgeving opstelt, onthoudt het ministerie de onderwijsorganisaties daarmee de verantwoordelijkheid voor het in de hand houden van de secundaire kosten en veroorzaakt het juist meer regelgeving met regelverwerking tot gevolg.

Uit paragraaf 6.2 (alsmede paragraaf 5.2) volgt dat regelverwerking en dus ook de kosten daarvan worden gezien als een vanzelfsprekendheid ten gunste waarvan financiële middelen voor het primaire proces gegenereerd worden. De actoren bij VPCS zijn zich er echter van bewust dat het onderscheid tussen primaire en secundaire kosten lastig te maken is. Evenzo is het lastig om met betrekking tot diverse taken aan te geven of een handeling een primaire of een secundaire taak is. Is een docent die een leerlingvolgsysteem bijhoudt bezig met een primaire of een secundaire taak? In ieder geval is er op dat moment geen sprake van contacttijd tussen docent en leerling, terwijl een leerlingvolgsysteem wel tot de kwaliteit van de overgebleven contacttijd bij kan dragen.

De volgende stellingnames (xx) zijn kenmerkend voor het afbakenen van secundaire kosten binnen de VPCS en dus ook voor het omgaan met regelverwerking:

- Het scheppen van nieuwe interne functies zijn niet altijd een oplossing voor het verwerken van regelgeving: nieuwe functies veroorzaken mede extra regelverwerking.
- Evenzo: Meer te besteden tijd om regelgeving te verwerken (kwantitatieve oplossing) doet de secundaire kosten stijgen, terwijl het stellen van prioriteiten in te verwerken regelgeving voldoende zou moeten zijn.
- Meer externe en interne verantwoordingsverplichtingen en dus regelverwerking kan duiden op wantrouwen tussen actoren. Niet een overdaad aan regelverwerking, maar een gebrek aan vertrouwen is dan het feitelijke probleem.
- De eigen organisatie is zelf verantwoordelijk voor de wijze waarop ze reageert op externe regelgeving (de regelgeving verwerkt) en interne regels functioneel toepast.

De bovenstaande punten zijn erop gericht de secundaire kosten in de hand te houden. Opvallend is dat niet gekozen wordt voor een kwantitatieve oplossing: het besteden van meer tijd aan regelverwerking door bijvoorbeeld het creëren van nieuwe functies, waardoor de secundaire kosten zouden oplopen.

Kenmerkend is verder dat de actoren bij VPCS de eigen organisatie duidelijk autonoom achten ten opzichte van externe regelgeving, waarmee de actoren de verantwoordingsverplichting voor correcte regelverwerking op zich nemen. Tegelijkertijd weten de betreffende actoren zich in grote mate afhankelijk van regelgeving en maatschappelijke claims. Zo kent veel regelgeving wettelijke verplichtingen (of een strenge sanctionering bij onvoldoende uitvoering van de regelgeving) waardoor de onderwijsorganisatie vaak met voldongen feiten geconfronteerd wordt. Er blijft dan voor de onderwijsorganisatie weinig te kiezen over met betrekking tot de wijze van regelverwerking, terwijl de uitvoerende actoren regelgeving graag zo praktisch mogelijk hadden willen toepassen en verwerken.

Een keuzemoment in regelverwerking zou voor de onderwijsorganisatie bijvoorbeeld kunnen zijn wanneer zij vanuit het vertrouwen op de eigen inzichten

prioriteiten aanbrengt in te verwerken regelgeving. Voor zover regelgeving geen dwingend karakter heeft (denk aan het aanvragen van specifieke subsidies) kunnen de actoren besluiten de regelgeving niet te verwerken (bijvoorbeeld de subsidie niet aan te vragen), omdat de regelverwerking (de feitelijke subsidieaanvraag) te kostbaar is. De uitvoerende actor zou kunnen stellen dat sommige regelgeving simpelweg te veel kost om te verwerken, waardoor de vraag naar de betreffende regelgeving af zal nemen.

De bovenstaande zienswijze en redenering heeft betrekking op slechts een klein gedeelte van regelgeving waarmee de onderwijsorganisatie geconfronteerd wordt. Dat gedeelte van de regelgeving is echter wel het gedeelte dat de meeste regelverwerking veroorzaakt. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om de aanvragen en verantwoordingsverplichtingen van subsidies en leerlinggebonden budgetten. Daarnaast is complexe regelgeving (denk aan huisvestingsbeleid) een bron van veel regelverwerking. Kijkende naar bijvoorbeeld de begroting, dan blijkt het overgrote deel van de inkomsten en uitgaven echter te verlopen via regelgeving waarvan de verwerking al lang geïnternaliseerd is en derhalve ook weinig regelverwerkingsproblemen oplevert.

Veel stokkende regelverwerking wordt veroorzaakt door regelgeving die afkomstig is of uitgevoerd wordt door de gemeente of veroorzaakt wordt door samenwerkingsverbanden op gemeentelijk niveau. Vandaar dat in de volgende paragraaf aandacht besteed wordt aan regelgeving op gemeentelijk niveau, gevolgd door een beschouwing over toenemende regelverwerking als gevolg van toenemende claims en dwingende regelgeving en over welke actor 'kosteneigenaar' is van te maken secundaire kosten.

6.4 Regelverwerking op gemeentelijk niveau

VPCS heeft als organisatie te maken met een gemeente, Rotterdam, die actief is op onderwijsgebied. Dat betekent dat er vele informatiestromen tussen de VPCS en de gemeente zijn waar te nemen. Informatie-uitwisseling met betrekking tot onderwijsachterstandenbeleid is hiervan een voorbeeld en 'van oudsher' zijn er veel contacten met betrekking tot het huisvestingsbeleid, bijvoorbeeld in de zin van vergunningaanvragen. Ook regelverwerking met betrekking tot WSNS (Weer Samen Naar School) is hiervan een voorbeeld.

De informatiestromen dragen bij aan de totstandkoming van beleid en reguleren de daartoe benodigde stroom financiële middelen. De informatiestromen kunnen gezien worden als een investering in nieuw beleid, dat het primaire proces, kwalitatief goed onderwijs, ten goede zal komen.

In het kader van dit onderzoek is geen bedrijfsmatige analyse uitgevoerd naar de al dan niet efficiënte wijze waarop deze informatiestromen plaatsvinden. Een waarneming is echter wel dat een relatief klein gedeelte van de financiële middelen afkomstig is van de gemeente, terwijl een relatief groot gedeelte van 'regeltijd' betrekking heeft op gemeentelijk beleid of op beleid dat op gemeentelijk niveau wordt uitgevoerd.

Het genoemde relatief kleine percentage financiële middelen is in absolute zin wel dermate groot, dat het voor de actoren bij VPCS de moeite loont tijd te besteden aan de verwerking van betreffende regelgeving. Gesteld zou kunnen worden dat de

tijdsinvestering voldoende efficiënt blijkt te zijn, wat niet wil zeggen dat het niet efficiënter zou kunnen. De vraag is dan welk percentage van een budget behorende bij een specifieke regelgeving besteed zou mogen worden aan de verwerking van die regelgeving. Het betreffende percentage zou uit kunnen drukken in hoeverre er met betrekking tot specifieke regelgeving nog sprake is van een effectieve besteding van gelden. Uit de empirie blijkt dat zowel regelinitieërende als regeluitvoerende actoren zich veelal niet bewust zijn van de kosten van regelverwerking. De kosten van regelverwerking worden veelal onvermijdelijk geacht door bijvoorbeeld het dwingende karakter van regelgeving.

Mede om onnodige regelverwerking tussen schoolbesturen en de gemeente Rotterdam te voorkomen, is in 1995 de Federatie voor Onderwijskoepels en Openbaar Onderwijs Rotterdam (FOKOR) opgericht, waarin een tiental protestants-christelijke schoolbesturen uit het primair en voortgezet onderwijs verenigd zijn. Dit orgaan is een belangenorganisatie die het op overeenstemming gericht overleg tussen het gemeentebestuur en de betrokken scholen stimuleert. Hoewel de instelling van een dergelijke orgaan regelverwerking oplevert, wordt er ook veel onnodige regelverwerking mee voorkomen.

De scholen in de gemeente Rotterdam hebben namelijk te maken met ongeveer twintig gemeentelijke diensten of bedrijven. Een voorbeeld hiervan is 'Jeugd, onderwijs en samenleving' (JOS). Deze dienst draagt zorg voor onder andere de handhaving van de leerplichtwet, voor onderwijshuisvesting en beleid ten aanzien van onderwijskansen.

In de onderstaande beschouwing wordt toenemende regelverwerking als gevolg van toenemende claims en dwingende regelgeving en het 'kosteneigendom' van bijbehorende secundaire kosten beschreven.

6.5 Regelverwerking: oorzaken, kosten en 'kosteneigendom'

Onderwijsorganisaties, zo blijkt, worden geconfronteerd met een veelheid van 'dwingende' regelgeving. Dat wil zeggen dat zij verplicht zijn een veelheid van regelgeving uit te voeren en de kosten van de regelverwerking zelf op te brengen. Dergelijke kosten kunnen echter niet doorberekend worden in de kostprijs van het produkt dat de onderwijsorganisaties verzorgen. Het soort produkt, primair onderwijs, is niet geschikt voor een dergelijke bedrijfsmatige afweging. Het merendeel van de gelden die de onderwijsorganisatie ontvangen, is vastgesteld door externe actoren (overheden). Onderwijsorganisaties hebben over de hoogte van de betreffende bedragen geen zeggenschap. Wel hebben onderwijsorganisaties invloed op de kosten die zij maken. In paragraaf 6.3 is echter reeds beschreven dat het onderscheid tussen primaire en secundaire taken en bijbehorende kosten vaak moeilijk te duiden is. Wel is waargenomen dat scholen steeds meer taken opgelegd krijgen en de verantwoording daarvoor op zich nemen. Denk daarbij bijvoorbeeld aan taken in het kader van specifieke leerlingzorg en buitenschoolse opvang. De toename van taken veroorzaakt tevens een toename van kosten voor regelverwerking. Wellicht kan gesteld worden dat scholen zich door de toename van taken verwijderen van hun eerste kerntaak: het aanbieden en overdragen van kennis en vaardigheden. Door de specificering van taken en toename van taken, bestaat het gevaar dat scholen verzanden in een woud van regelgeving, dat de kosten die zij maken voor

regelverwerking toenemen en dat er onvoldoende financiële bronnen zijn waaruit die kosten zijn te dekken.

Het is echter de vraag wie de 'eigenaar' is van de secundaire kosten van regelgeving met betrekking tot taken die niet tot de kerntaak, dus tot de directe verantwoording van de school, gerekend kunnen worden: de regelinitieërende of de regelverwerkende actor?

Na deze korte beschouwing over de oorzaken en het 'kosteneigendom' van toenemende secundaire kosten, waar later in dit onderzoek nog aandacht aan besteed zal worden, wordt in de volgende paragraaf aandacht besteed aan regelverwerking die het gevolg is van al dan niet veranderende regelgeving met betrekking tot personele aspecten.

6.6 Regelverwerking met betrekking tot personele ontwikkelingen

Naast de vele andere onderwerpen waarmee actoren bij VPCS te maken krijgen, wordt in deze paragraaf met name ingegaan op personele ontwikkelingen voor zover deze betrekking hebben op al dan niet vlottende regelverwerking. In het voorgaande hoofdstuk (OPOD) is al aandacht besteed aan de aspecten 'Financiën' en 'Huisvesting'. Derhalve is in deze verslaglegging gekozen voor een ander onderwerp.

De kosten die schoolorganisaties maken, bestaan voor een belangrijk deel uit kosten voor salarissen voor het onderwijzend personeel. Wijzigingen in de financiering hiervan kunnen van grote invloed zijn op de financiële positie van de organisatie. Logischerwijs leveren dergelijke wijzigingen veel momenten van regelverwerking op. Veranderende regelverwerking kan tot gevolg hebben dat actoren in de onderwijsorganisatie beslissingen moeten nemen ter voorkoming van nadelige financiële consequenties ten gevolge van de betreffende wijzigende regelgeving.

In het kader van de implementatie van de lumpsumfinanciering heeft VPCS een risico-inventarisatie en -analyse met betrekking tot de personele ontwikkeling gemaakt. Dit stuk is een voorbeeld van regelverwerking welke de VPCS zelfstandig ondernomen heeft (heeft laten uitvoeren) als gevolg van veranderende regelgeving en ter voorkoming van mogelijke toekomstige financiële problemen. Het stuk is tevens illustratief voor een stuk regelverwerking welke niet in de onderzoekscijfers van het ministerie van OCW betrokken wordt, terwijl het wel een goed voorbeeld is van de secundaire kosten die VPCS moet maken om autonoom te kunnen reageren op (veranderende) regelgeving.

Inhoudelijk gezien moet VPCS bijvoorbeeld rekening houden met de extra kosten ten gevolge van de uitvoering van de BAPO (Bevordering Arbeidsparticipatie Ouderen). Andere regelgeving die met de personele formatie te maken heeft, betreft bijvoorbeeld regelgeving met betrekking tot functie- en beloningsdifferentiatie en zwangerschaps- en ouderschapsverloven. Afhankelijk van de mate waarin deze regelgeving van toepassing is op het personeel heeft deze regelgeving directe financiële consequenties voor VPCS als geheel. Van belang voor dit onderzoek is echter dat dergelijke regelgeving ook tot kostbare regelverwerking leidt. Vooral mutaties in regelgeving leiden per definitie tot meer regelverwerking. Het afschaffen van de fre's (formatierekeneenheden) als formule om de grootte van het personeelsbestand met bijbehorende bekostiging te bepalen, leidt bijvoorbeeld tot

regelverwerking alvorens actoren gewend zijn aan bekostiging uitgedrukt in gelden. Zo moeten uitvoerende actoren voor de eigen organisatie nieuwe kentallen opstellen op basis waarvan zij beslissingen kunnen nemen die nodig zijn om negatieve gevolgen van de betreffende regelgeving te kunnen pareren.

Een voorbeeld van wijzigende regelgeving op schoolniveau is de afschaffing van de zogenaamde Melkertbanen. Allerlei kleine en relatief eenvoudige taken konden door de gebruikmaking van dergelijke regelgeving uitgevoerd worden, wat ten goede kwam aan de totale regelverwerking op een school. Zowel de invoering als de afschaffing van deze regelgeving heeft de scholen echter veel moeite gekost.

Niettemin blijkt het meer en meer van belang te zijn om te voeren taken op een school efficiënt aan het aanwezige personeel toe te bedelen. Concrete taken als het nakijken van schoolwerk zou bijvoorbeeld door een klassenassistent kunnen gebeuren, terwijl een docent in de betreffende tijd meer IB-werk zou kunnen doen. Ook de uren die docenten krijgen voor de voorbereiding van de lessen zouden daardoor anders ingevuld kunnen gaan worden. Taken en functies zullen steeds efficiënter verdeeld moeten worden, op basis van het opleidingsniveau, ervaring, kennis en vaardigheden van het beschikbare personeel.

Concluderende heeft veel wijzigende regelgeving regelverwerking tot gevolg. Soms leidt dit tot ergernis bij de betrokken actoren, maar ook komt het voor dat veranderende regelgeving de uitvoerende actor juist meer mogelijkheden biedt. Het benutten van die mogelijkheden leidt echter evenzo tot meer regelverwerking. De school wordt daarmee steeds meer een autonome entiteit in bedrijfsmatige zin.

6.7 Interviews

Tot slot van de onderzoeksperiode zijn twee interviews uitgevoerd: met een lid van het bovenschools management en met een schooldirecteur. Deze interviews zijn gebruikt ter controle (bevestiging) van eerdere waarnemingen en ter beantwoording van resterende vragen.

De interviewvragen waren gebaseerd op de variabelen die beschreven zijn in het theoretisch perspectief (zie hoofdstuk 3 en de operationalisatie in hoofdstuk 4). Tijdens het interview zijn de vragen niet gesteld overeenkomstig de opbouw van het theoretisch perspectief. De volgorde is afhankelijk gemaakt van de antwoorden van de geïnterviewde, waardoor waargenomen kon worden welke aspecten voor de ondervraagde het zwaartepunt vormen in de problematiek van regelverwerking. Op die manier kwamen ook aan regelverwerking gerelateerde aspecten aan bod, die in het resterende deel van dit onderzoek vermeld zullen worden (zie voor meer methodologische verantwoording hoofdstuk 4).

In de interviews kwamen een aantal problematische situaties van regelverwerking (opnieuw) naar voren. Daaruit bleek de politieke en maatschappelijke afhankelijkheid van schoolorganisaties: het moeten voldoen aan 'claims', de dwingende wijze van uitvoering van regelgeving en dergelijke. Dit aspect tast in feite de autonomie van de organisatie aan voor zover de organisatie zelf beslissingen kan nemen aangaande de wijze van uitvoering van regelgeving. Actoren in de onderwijsorganisatie zijn vooral bezig regelgeving waarmee ze geconfronteerd worden zo soepel mogelijk te verwerken en op elkaar af te stemmen. De

gemeentelijke regelgeving springt daarbij in het oog als zijnde het meest problematisch.

Verder blijkt regelgeving waarin een direct contact is met een ambtenaar (of politicus) stokkende regelverwerking op te leveren. De actoren in het onderwijs bemerken dat in het contact met ambtenaren er veelal een informatieachterstand is bij één van de actoren. De verantwoordingsverplichting van een regeling kan bij één of bij beide partijen onduidelijk zijn, regelgeving blijkt tussentijds te kunnen veranderen en het komt ook voor dat actoren geen zelfde doelstelling hebben waardoor de motivatie om elkaar te helpen ontbreekt. Met andere woorden: actoren letten niet goed op hun gezamenlijke verantwoording om specifieke regelgeving vlot toe te passen, terwijl zij wel een gezamenlijk belang horen te dienen: het zorg dragen voor kwalitatief goed primair onderwijs. Wantrouwen tussen actoren zou hiervan een oorzaak kunnen zijn, maar evengoed de veronderstelling dat onderhandelingen noodzakelijk zouden zijn voor een juiste uitvoering van regelgeving. Deze aspecten leveren echter vooral stokkende regelgeving op.

Ook de invoering van het stelsel van lumpsumfinanciering blijkt tijd (dus geld) te kosten, maar levert wel een beter kostenbewustzijn op. Bedrijfsmatig denken vinden de ondervraagde actoren een competentie die al veel eerder in onderwijsorganisaties in het algemeen geïncorporeerd had moeten worden. Het eigen onderwijsveld wordt nog 'te soft' geacht. Het profileren van het eigen onderwijs en de specifieke scholen wordt meer en meer als vanzelfsprekend beschouwd. Een aspect waarover in het kader van meer bedrijfsmatig handelen en naar aanleiding van de invoering van lumpsumfinanciering meer kennis en vaardigheden in huis gehaald zou kunnen worden is bijvoorbeeld 'planning en control' (financiën).

6.8 Een voorlopig beeld

Met het overheersende beeld van actoren die een andere perceptie hebben van regelverwerking (zie paragraaf 6.2), dan de wijze waarop de centrale overheid soortgelijke begrippen percipieert, kan dit hoofdstuk afgerond worden. Verder valt het op dat VPCS een organisatie is die, zij het in verschillende hoedanigheden, zich al gedurende decennia ontwikkeld heeft. Veel regelgeving is daardoor al lange tijd geïnternaliseerd, waardoor problematische regelverwerking voorkomen wordt. Wel blijkt opnieuw dat regelgeving die in samenwerking met de gemeente verwerkt dient te worden, de meeste regelverwerkende problemen oplevert. Niettemin loont het voor VPCS de moeite om dergelijke problemen op te lossen, omdat VPCS en de gemeente Rotterdam (ook in de toekomst) in veel situaties van elkaar afhankelijk zijn.

Om nog enige verdere typering van VPCS aan te geven: VPCS is meer een 'staand' instituut dan een organisatie in ontwikkeling. VPCS gedraagt zich niet zo zeer als een bedrijf, maar meer als een entiteit die sociaal maatschappelijke belangen behartigt. Zo worden maatschappelijke vraagstukken als de integratie van groepen minderheden vanuit de eigen Christelijk ethische invalshoek benaderd. Met betrekking tot problematische regelverwerking wordt de eigen verantwoordelijkheid daarin vooropgesteld.

In de volgende afsluitende hoofdstukken worden de waarnemingen verder geanalyseerd (hoofdstuk 7), worden er op basis van de beleidstheorie en het theoretisch perspectief conclusies getrokken en worden er enkele aanbevelingen gedaan (hoofdstuk 8).

7 *Analyse*

In dit zevende en voorlaatste hoofdstuk wordt de empirie zoals die beschreven is in de hoofdstukken 5 en 6 geanalyseerd op basis van het theoretisch perspectief zoals dat in hoofdstuk 3 is geponereerd. De vierde en tevens laatste onderzoeksvraag uit het eerste hoofdstuk wordt daarmee grotendeels beantwoord. In hoofdstuk 8 worden de conclusies getrokken uit deze analyse van de empirische gegevens.

De onderwerpen in de onderstaande analyse staan niet gerangschikt op mate van belangrijkheid. Wel is aangegeven welke variabele uit paragraaf 3.4 betrekking heeft op het betreffende tekstgedeelte, waarbij alleen die variabelen genoemd worden die in de empirie duidelijk naar voren zijn gekomen. Verder is zoveel mogelijk voorkomen waardeoordelen aan de analyse te verbinden. Veel meer biedt de analyse onderwerpen voor reflectie voor managers in het PO en voor beleidsmakers bij overheden. Als onderzoeker hoop ik dat zij het een intellectuele uitdaging zullen vinden hun perceptie van regelverwerking te blijven ontwikkelen.

Ook dit hoofdstuk is geschreven vanuit het perspectief van de onderwijsorganisatie, maar de analyse is mede van toepassing op de betreffende overheden. De term ‘regelverwerking’ staat uiteraard weer centraal, duidende op de ‘throughout’ van regels door de organisatie of de internalisatie van regels in de organisatie. De werkwoorden die in het eerste hoofdstuk en in de definitie (zie hoofdstuk 4) genoemd zijn en van toepassing zijn op dat proces, zoals het initiëren, genereren en pareren van regels, zijn opnieuw in de tekst verwerkt.

Alvorens specifieke analyses weer te geven, volgt eerst een algemene analyse.

7.1 *Algemene analyse*

Zoals in de eerdere tekstgedeelten beschreven staat, *genereren* de beschreven onderwijsorganisaties zelf relatief weinig eigen regelgeving. Deze waarneming wordt ondersteund door de zienswijze van de betreffende schoolmanagers om pas eigen regels op te stellen indien die regels financiële middelen genereren. Een dergelijke eenvoudige kosten-batenanalyse lijkt te passen bij het regelen van autonoom georganiseerd primair onderwijs. Eigen regels dienen bruikbaar te zijn; een faciliterende lust in plaats van een hinderlijke of beheersende last.

Niettemin zijn er in beide casussen weinig aanknopingspunten te vinden die wijzen op het onder controle houden van de eigen secundaire kosten. In beide gevallen gaat het bovenschools management ervan uit dat uitbreiding van de administratieve ondersteuning slechts zal leiden tot meer regelverwerking en niet tot een efficiëntere of effectievere regelverwerking. Regels worden dus zoveel mogelijk met de bestaande capaciteit verwerkt en de controle over de secundaire kosten bestaat uit het onder controle houden van die capaciteit.

Met betrekking tot variabele 8, het hebben van aandacht voor een vlotte verwerking van regelgeving, bestaat er bij beide onderwijsorganisaties dus een duidelijk beleid.

Er zijn echter wel specifieke organisatiearrangementen te benoemen die als gevolg van de autonomievergroting leiden tot stokkende regelverwerking, zeker wanneer er sprake is van een complex beleidsveld. Dat is bijvoorbeeld het geval in de

regelverwerking tussen onderwijsorganisaties en gemeenten met betrekking tot het huisvestingsbeleid van scholen. In de volgende paragraaf wordt een verdere analyse gemaakt van al dan niet vlottende regelverwerking tussen onderwijsorganisaties en gemeenten.

7.2 Gemeentelijke regelgeving

In beide casussen valt het op dat er op gemeentelijk niveau veel geregeld dient te worden. Er zijn dan ook vele momenten van regelverwerking waar te nemen met betrekking tot gemeentelijk beleid. Deze momenten blijken enerzijds uit de hoeveelheid stukken die gemeentelijk beleid betreffen en anderzijds uit de hoeveelheid tijd die aan gemeentelijk beleid besteed wordt door de actoren in de twee casussen. De hoeveelheid gemeentelijke regelgeving zou gemakkelijk tot ergernissen kunnen leiden in de zin van gepercipieerde regeldruk (zie de definitie in hoofdstuk 4 zoals die door het ministerie van OCW gehanteerd wordt).

Met betrekking tot de gemeentelijke regeldruk zijn er in deze twee casussen echter een tweetal kanttekeningen te plaatsen: ten eerste zijn de twee betreffende gemeenten in deze casussen actief op onderwijsgebied. Te denken valt bijvoorbeeld aan het gemeentelijke onderwijsachterstandenbeleid. Het is dan ook niet verwonderlijk dat de organisaties in het primair onderwijs in dit geval veel gemeentelijke regelgeving te verwerken krijgen. Ten tweede is het in de 'Dordtse' casus van belang rekening te houden met het feit dat het om een jonge organisatie gaat, zeven jaar geleden voortkomende uit een gemeentelijke bestuurscommissie 'onderwijs'. In het proces van verzelfstandiging van het openbaar onderwijs in Dordrecht naar een 'staande' organisatie, hebben gemeentelijke actoren wellicht nog moeite met het 'loslaten' van OPOD, wat versterkt wordt door het feit dat beide partijen veel met elkaar moeten regelen voor de nieuwbouw van 7 schoollocaties.

Het bovenstaande in acht nemende is het dan ook niet verwonderlijk dat gemeentelijke onderwijsregelgeving veel aan bod komt in zowel Dordrecht als Rotterdam. In het kader van 'regelverwerking in het PO' was het dan ook veel belangrijker waar te nemen hoe er met deze regels omgesprongen wordt of nog specifiek: hoe deze regels verwerkt worden.

Opvallend in beide casussen is dat de betrokken actoren dergelijke regelgeving niet in directe zin als administratieve last opvatten. Veel eerder wordt regelgeving door de betrokken actoren benaderd als een verschijnsel dat inherent is aan het zelfstandig willen organiseren van onderwijs. Regelverwerking wordt gezien als het pogen om regelgeving op elkaar af te stemmen of te internaliseren in de eigen organisatie.

Het zou echter een verbetering van de 2e orde (Argyris) zijn, indien het organisatiearrangement tussen gemeenten en schoolstichtingen verbeterd wordt. Een dergelijk organisatiearrangement zou gericht moeten zijn op een snellere verwerking van regels. De ontwikkeling die op het gebied van verzelfstandiging van de onderwijsorganisaties ten opzichte van gemeenten is ingezet, is dus nog niet afgerond. In hoofdstuk 8 zal hierop verder ingegaan worden.

Met betrekking tot de variabelen 5 en 6, het betreffende organisatiearrangement en de wijze waarop de onderwijsorganisatie en de gemeente samenwerken, blijken dus nog vele situaties voor te komen, waarin regelverwerking stopt.

In de volgende paragraaf wordt eerst aandacht besteed aan de kenmerken van regelgeving die de oorzaak kunnen zijn van problematische regelverwerking.

7.3 Kenmerken van regelgeving en beleidsprocessen

In het theoretisch perspectief zoals dat in hoofdstuk 3 is geponeerd, is aandacht voor de kenmerken van regelgeving en beleidsprocessen, waarover in deze paragraaf de analyse volgt.

Uit de waarnemingen is gebleken dat beleidsuitvoerders te maken krijgen met een veelheid van niet op elkaar afgestemde regelgeving, wat kan leiden tot stokkende regelverwerking naar mate beleidsuitvoerders er niet in slagen de veelheid van regels op elkaar af te stemmen. Dit hoeven niet altijd strijdige regels te zijn. Ook onduidelijkheid over termijnen waarop bijvoorbeeld vergunningen al dan niet verleend kunnen worden, leidt tot stokkende regelverwerking. In het beschreven geval van huisvestingsregels (5.4.1) zijn het hoofdzakelijk het schoolbestuur, het schoolmanagement en de gemeente die als actoren met elkaar de veelheid van regels op elkaar af proberen te stemmen.

Stokkende regelverwerking als gevolg van incongruente verwante regelgeving doet de secundaire kosten onnodig toenemen. In de praktijk blijkt dat beleidsmakers aan schoolbesturen en schoolmanagers zelden vroegtijdig *advies* vragen over te verwachten obstakels bij de implementatie van beoogd beleid. Naar de mening van actoren in de onderwijsorganisaties in dit onderzoek zou vroegtijdig anticiperen op mogelijke problemen de uitvoering van dat beleid uiteindelijk kunnen bespoedigen en de secundaire kosten dus kunnen drukken. Anderszins blijken actoren in het PO zelden duidelijk te *ageren* richting beleidsmakers tegen het bestaan van incongruenties in verwante regelgeving. In specifieke gevallen zou het PO het echter niet lijdzaam tot zijn taak willen rekenen om zelf een weg te moeten vinden in incongruente regelgeving. Indien de overheid van het PO namelijk de uitvoering van nieuwe taken verlangt, mag verondersteld worden dat de overheid zorg draagt voor congruente regelgeving. De realiteit is echter dat actoren in het PO zich te vaak politiek en maatschappelijk afhankelijk voelen en daardoor niet durven te ageren tegen nieuwe claims c.q. incongruente regelgeving.

Verwant aan de bovenstaande analyse blijkt dat incongruenties in regelgeving veelal tot een langere implementatietermijn leiden. Het kost beleidsuitvoerders namelijk meer moeite en veelal dus tijd om in de uitvoeringsfase oplossingen te vinden voor incongruenties in verwante regelgeving. De implementatietermijn voor nieuwe regelgeving blijkt dus niet altijd reëel te zijn, zeker wanneer er grote beleidsveranderingen beoogd worden met nieuwe regelgeving.

Naast problematische implementatietermijnen bleek uit de empirie dat schoolmanagers zich tevens onaangenaam verrast kunnen voelen door tussentijdse veranderingen in regelgeving of plotselinge beëindiging van regelgeving. Zo blijkt gemeentelijke regelgeving (bijvoorbeeld met betrekking tot huisvestingsregels) tussentijds te kunnen veranderen, zelfs alvorens de regelgeving geïmplementeerd is. Ook was de plotselinge afschaffing van bijvoorbeeld de Melkertbanen een onaangename verrassing voor enkele scholen in de betreffende casussen. Schooldirecteuren hadden namelijk veel tijd en moeite en dus secundaire kosten gestoken in het begeleiden van het betreffend personeel. De plotselinge beëindiging

van deze regelgeving betekende dat de gemaakte secundaire kosten een desinvestering bleken te zijn.

Investerings die gedaan worden om nieuwe regelgeving in de bedrijfsmatige processen van de onderwijsorganisatie te internaliseren, worden in de praktijk dus regelmatig tenietgedaan door tussentijds veranderende regelgeving en te vroege beëindiging van regelgeving.

Met betrekking tot de variabelen 7 en 11, de ex ante duidelijk gestelde doelstellingen van uit te voeren beleid en homogeniteit in regelgeving, blijkt het in de praktijk dus vaak droevig gesteld te zijn.

Na aandacht besteed te hebben aan de kenmerken van regelgeving en beleidsprocessen, wordt in de volgende paragraaf aandacht besteed aan de kenmerken van de beleidsuitvoerders.

7.4 Competentie als deskundigheid

In het theoretisch model zoals dat in hoofdstuk 3 uiteengezet is, wordt tevens aandacht besteed aan kenmerken van de betreffende actoren. Deze kenmerken betreffen variabelen die mogelijk van invloed zijn op het ontstaan van al dan niet vlottende regelverwerking. In het model wordt onder andere uitgegaan van de hypothese dat een gebrek aan competenties bij personen binnen onderwijsorganisaties tot meer administratieve lasten c.q. een moeizamere verwerking van regels kan leiden. Als definitie van *competentie* wordt in dat geval *deskundigheid* bedoeld.

Uit het onderzoek is gebleken dat in de betreffende casussen de betrokken actoren zich bewust zijn van de eisen die aan hen kunnen worden gesteld. Indien nodig wordt gebruik gemaakt van externe *expertise*, wat wordt gezien als een vanzelfsprekendheid binnen de ontwikkeling van een (onderwijs)organisatie onder invloed van een veranderende omgeving. Door het uitbesteden van taken wordt stokkende regelverwerking ten gevolge van het ontbreken van eigen expertise zo veel mogelijk voorkomen. Het inhuren van expertise brengt echter kosten met zich mee, die gerekend kunnen worden tot de *secundaire kosten* (zie de paragraaf 'Definities' in hoofdstuk 4). De feitelijke toename van secundaire kosten als gevolg van het inhuren van expertise is een conclusie van de '1e orde' (Argyris).

Een verbetering van de '2e orde' (Argyris) zou gebaseerd zijn op de volgende bewustwording: wanneer regelgeving leidt tot het stellen van nieuwe competentie-eisen aan het management van onderwijsorganisaties, dan is er sprake van een toename van secundaire kosten. Deze toename van secundaire kosten duidt op problematische regelverwerking waarvoor nieuwe expertise 'aangeschaft' dient te worden om de verwerking van regelgeving 'vlot te trekken'. Onder het 'aanschaffen' van nieuwe expertise kan zowel het inhuren van kennis, het uitbesteden van taken of het scholen van personeel verstaan worden.

Zo bestaat in de casus van OPOD behoefte aan het inhuren van expertise op het gebied van 'Financiën' en 'Huisvesting' en wordt er gezorgd voor de ontwikkeling van het 'middenmanagement'.

Met betrekking tot variabele 10, de al dan niet aanwezige professionele capaciteiten, kan gesteld worden dat er steeds meer deskundigheid verlangd wordt van actoren in het PO. De professionele capaciteiten dienen uitgebreid te worden om stokkende regelverwerking te voorkomen.

Het feit dat er blijkbaar aan onderwijsorganisaties steeds nieuwe eisen gesteld worden, veronderstelt tevens een verdere toename van de autonomie van onderwijsorganisaties en van de bevoegdheden van onderwijsorganisaties. Dat brengt ons bij de definitie van *competentie* als *bevoegdheid*.

Het woordenboek geeft als tweede betekenis van *competentie* *bevoegdheid* aan. Deze term houdt direct verband met de begrippen *verantwoordelijkheid* en *autonomie*. De analyse die met betrekking tot het begrip *competentie* als *bevoegdheid* met betrekking tot dit onderzoek gemaakt kan worden, komt aan bod in de volgende paragraaf.

7.5 Competentie als bevoegdheid

Inherent aan het vergroten van de autonomie van het PO is de toename van bevoegdheden binnen het PO. De toename van bevoegdheden lijkt te leiden tot toenemende regelverwerking als gevolg van de toename van verantwoordingsverplichtingen. Wanneer actoren binnen het PO de verwerking van regelgeving en gemaakte en te maken beleidskeuzes niet aan overheden dienen te verantwoorden, dan dienen zij deze te verantwoorden binnen de eigen organisatie.

Uit dit onderzoek is gebleken dat (bovenschools) management zich bewust is van de noodzaak draagvlak te creëren onder het personeel voor eigen beleid. In meer juridische zin lijkt de mandatering van bevoegdheden binnen de eigen organisatie steeds meer van belang te worden. Zo ook de bewustwording onder de betreffende actoren hun bevoegdheden en verantwoordelijkheden op meerdere manieren aan te kunnen wenden. De eigen sector wordt gezien als ‘te soft’, te volgzzaam. Het pareren van regelgeving om zich te kunnen richten op de kerntaak: het verzorgen van kwalitatief goed onderwijs, komt bijvoorbeeld niet of nauwelijks voor.

De toename van bevoegdheden en verantwoordelijkheden kan ertoe leiden dat de interne organisatie van onderwijsorganisaties in het PO in de toekomst anders geregeld zullen moeten gaan worden. Een scheiding tussen bestuur (bevoegd gezag) en toezicht (raad van bestuur)^(xxi) zou een aspect kunnen zijn van verdere professionalisering van onderwijsorganisaties als economische en juridische entiteiten (zie verder paragraaf 8.4).

Met betrekking tot variabele 1, de wijze waarop verantwoording afgelegd dient te worden, zullen als gevolg van het toenemend aantal taken voor onderwijsorganisaties en de toename van autonomie nieuwe verantwoordingsmechanismen geïmplementeerd moeten worden.

Ook de toename van taken voor het PO leidt tot meer regelverwerking. Het vergroten van de autonomie voor het PO en het toekennen van meer taken aan het PO wordt door de (centrale) overheid gestimuleerd. De inherente toename van regelverwerking is echter een aspect dat daarbij onderbelicht is gebleven. In feite vraagt de minister van Onderwijs om meer management in het PO, terwijl het ministerie van OCW slechts de term regeldruk als meetinstrument gebruikt om de ontwikkeling van de secundaire kosten in het onderwijs te monitoren ^(xxii). Het ontstaan van de noodzakelijke interne regelverwerking in onderwijsorganisaties blijft daarin onderbelicht. Bovendien dreigt de overheid met het meten van de secundaire kosten de onderwijsorganisaties op de interne bedrijfsvoering te controleren, daarmee meer regelverwerking veroorzakende en autonomie van het PO afnemende. Het

wantrouwen tussen de overheid en het PO zou daarmee toe kunnen nemen. Ook het project 'Andere overheid' vertoont dezelfde mankementen en lijkt 'naar binnen gekeerd' (xxiii).

De analyse van de variabelen 'vertrouwen c.q. wantrouwen' als oorzaak voor al dan niet vlottende regelverwerking, wordt in de onderstaande afsluitende paragraaf behandeld.

7.6 Wantrouwen: zorgplichten en het niveau van secundaire kosten

In het theoretisch perspectief (paragraaf 3.3.4) is uiteengezet dat de mate van vertrouwen die actoren in elkaar hebben, mede bepalend is voor het vloten van regelverwerking.

Als nieuw sturingsconcept heeft de centrale overheid het begrip zorgplicht geïntroduceerd (xxiv). Met betrekking tot de onderwijsorganisaties in dit onderzoek, betekent dit dat zij onder andere de verplichting krijgen te zorgen voor kwalitatief goed onderwijs. Het PO is dus zelf verantwoordelijk voor het verzorgen van zijn (kern)taken. Begrippen als zelfregulering en autonomie komen hierbij dus opnieuw aan de orde. Met de introductie van het begrip zorgplicht spreekt de centrale overheid bovendien haar vertrouwen uit in de organisatie die de zorgplicht opgelegd krijgt. De centrale overheid wil dus sturen op vertrouwen, wat duidt op een verdere professionalisering van in dit geval het PO.

Door vertrouwen te hebben in het zelfregulerend vermogen van het PO, kan stokkende regelverwerking tussen de overheid en het PO afnemen. In de praktijk blijkt dat er geen grote toename is van verwerking van regelgeving bij de schoolmanagers. Zij maken een bewuste keuze voor regelverwerking indien zij inschatten dat de te maken secundaire kosten uiteindelijk een positief resultaat voor de school zullen opleveren. Het niveau van de secundaire kosten neemt daardoor (nog) niet sterk toe, al is dat wel een bron van zorg voor zowel de overheid als de onderwijsorganisaties. Schoolmanagers merken dan ook dat zij op steeds nieuwe manieren gecontroleerd blijven worden door de overheid, wat hun beslissingen beïnvloedt. Onderstaand voorbeeld is daarvan een illustratie.

Een klacht die in het algemeen veel gehoord wordt in het primair onderwijs, betreft problemen rond de accountantsverklaring. Te verwachten valt dat bij de invoering van de lumpsumfinanciering deze verklaring een nog prominentere rol zal gaan spelen in bestedingsbeslissingen van onderwijsorganisaties.

Hoewel lumpsumfinanciering een grotere bestedingsvrijheid zou moeten creëren, wordt deze vrijheid aan de 'achterdeur' van het financieringsproces beperkt door de accountantsverklaring. De functie van de accountantsverklaring staat niet ter discussie, maar wel de wijze waarop 'naar de letter en niet naar de geest van de wet' wordt gecontroleerd. Te gedetailleerde controle en het oormerken van gelden leiden tot bestedingsbeslissingen waarbij regelgeving gevolgd wordt in plaats van de behoeften van de scholen.

Het valt te verwachten dat schoolbesturen en managers in hun bestedingsgedrag zullen anticiperen op mogelijke problemen rond de accountantsverklaring. Dergelijk risicomijdend gedrag leidt tot een minder optimale besteding van onderwijsmiddelen. De situatie valt te vergelijken met het moeten leeghalen van subsidiepotten omdat het geld anders voor de betreffende onderwijsorganisatie verloren gaat.

Risicomijdend gedrag wijst volgens het theoretisch perspectief (paragrafen 3.3.2 en 3.3.4) op mogelijk stokkende regelverwerking. Zo ontstaan er met betrekking tot variabele 7, de wijze waarop het beoogde beleid gecontroleerd gaat worden, ook onder het stelsel van lumpsumfinanciering dus nog situaties van stokkende regelverwerking.

7.7 Samenvatting

Uit de algemene analyse blijkt dat de onderzochte onderwijsorganisaties relatief weinig eigen regelgeving genereren. Een klein gedeelte van de externe regelgeving veroorzaakt echter veel stokkende regelverwerking, met name met betrekking tot gemeentelijke regelgeving. Verder blijken incongruenties in verwante regelgeving, onduidelijke implementatietermijnen of tussentijdse veranderingen in regelgeving tot stokkende regelverwerking te leiden. Om problemen bij de verwerking van regelgeving het hoofd te kunnen bieden, blijken de onderwijsorganisaties hun professionele capaciteiten te moeten uitbreiden. Bovendien krijgt het management van de onderwijsorganisaties steeds meer verantwoordelijkheden. Het vergroten van de autonomie van onderwijsorganisaties in het PO leidt tot een veranderde positie van deze organisaties ten opzichte van de verschillende overheden. Deze veranderde posities kan in voorkomende gevallen bijvoorbeeld tot wantrouwen tussen de betrokken actoren leiden wat stokkende regelverwerking tot gevolg heeft.

Aansluitende op het analysemodel (zie paragraaf 3.4) vallen dus met name de onderstaande variabelen, welke van invloed zijn op het al dan niet doen vloten van regelverwerking, in dit onderzoek op. Elke categorie van variabelen (vergelijk de paragrafen 3.3.1 t/m 3.3.4, welke ook weergegeven zijn in figuur 4) blijkt in dit onderzoek door de onderstaande variabelen vertegenwoordigd te worden:

1. Wijze van verantwoordingsverplichting.
5. Het organisatiearrangement.
6. Wijze van samenwerking.
7. Ex ante doelen en controleverplichting.
10. Professionele capaciteiten.
11. Homogeniteit in regelgeving.

Met bovenstaand tekstgedeelte is de analyse afgerond. In het volgende hoofdstuk worden naar aanleiding van de analyse conclusies en aanbevelingen geformuleerd, waarmee de onderzoeksvragen en de centrale vraagstelling van dit onderzoek beantwoord zullen worden.

8 Conclusies en aanbevelingen

In dit achtste en laatste hoofdstuk worden de conclusies weergegeven naar aanleiding van de analyse in het vorige hoofdstuk (8.2). Daarmee worden tevens de laatste onderzoeksvraag en de centrale vraagstelling beantwoord en wordt uiteindelijk de doelstelling van dit onderzoek, zoals dat in het eerste hoofdstuk staat beschreven, behaald. De mate van validiteit van de conclusies is in het vierde hoofdstuk reeds uiteengezet. In paragraaf 8.3 worden naar aanleiding van de conclusies aanbevelingen gedaan.

Tot slot van dit laatste hoofdstuk worden enkele onderwerpen genoemd die voor verder onderzoek in aanmerking zouden kunnen komen (8.4). Op dezelfde wijze bouwde dit onderzoek voort op de inzichten zoals die door Van Dijk (2004) en wetenschappers en studenten van de Erasmus Universiteit Rotterdam, opleiding Bestuurskunde (zie voorwoord), waren opgesteld.

Evenals in het vorige hoofdstuk staan ook de conclusies niet gerangschikt op mate van belangrijkheid. Wat dat betreft is zoveel mogelijk voorkomen een waardeoordeel aan de conclusies te verbinden. Veel meer bieden de conclusies onderwerpen voor reflectie voor managers in het PO en voor beleidsmakers bij overheden, daarbij in acht nemende dat ook de onderstaande slotteksten vanuit het perspectief van de onderwijsorganisaties geschreven zijn.

Alvorens een aantal separate conclusies op te sommen volgt in paragraaf 8.1 eerst de algemene conclusie.

8.1 Algemene conclusie

Als algemene conclusie van dit onderzoek kan het volgende gesteld worden:

Autonomievergroting van het PO leidt niet tot 'vlottender' regelverwerking. Het PO heeft te maken met een toenemende hoeveelheid te verwerken regelgeving. Een gedeelte van de regelverwerking kan beschouwd worden als 'stokkend'. De onderzochte actoren trachten stokkende regelverwerking zoveel mogelijk met de hun reeds ter beschikking staande middelen vlot te trekken.

De autonomievergroting van het PO leidt tot meer eigen verantwoordelijkheid voor de 'bedrijfsvoering' van de schoolorganisatie. De regelgeving die op de schoolorganisaties afkomt, neemt vooralsnog echter alleen maar toe. Dit wordt in belangrijke mate veroorzaakt door de constante stroom van 'claims' waarmee het PO geconfronteerd wordt: van de noodzaak zich aan te moeten passen aan het systeem van lumpsumfinanciering, het invulling moeten geven aan de zorgplicht voor leerlingen tot aan het verplicht worden buitenschoolse opvang te regelen voor leerlingen. Daarmee zijn slechts enkele omvangrijke veranderingen van de afgelopen twee jaar benoemd (xxv).

Anderzijds blijken bovenschoolse managers zeer beducht voor het invoeren van eigen regels binnen de schoolorganisatie. Als er al sprake is van het invoeren van eigen regels, dan dienen deze regels om eigen processen te stroomlijnen of om extra financiële middelen mee te genereren.

Naast deze algemene conclusie, kunnen er een aantal conclusies getrokken worden die betrekking hebben op het vlot kunnen verwerken van regelgeving. Deze conclusies worden naar aanleiding van de analyse in hoofdstuk 7 in de onderstaande paragraaf behandeld. Bij de formulering van deze conclusies en later ook van de aanbevelingen is de volgorde uit het voorgaande hoofdstuk aangehouden.

8.2 Conclusies

Ervan uitgaande dat regelgeving vaak als wenselijk wordt ervaren, omdat daarmee rechtmatigheid, doelmatigheid, effectiviteit en integriteit van en rond beleid bewerkstelligd kunnen worden, richtte dit onderzoek zich op de randvoorwaarden waaraan regelgeving zou moeten voldoen om snel geïnternaliseerd te worden, waarmee regelgeving niet meer als belastend ervaren hoeft te worden. Tevens richtte dit onderzoek zich daarbij op de randvoorwaarden waaraan beleidsprocessen en de betreffende schoolorganisaties zouden moeten voldoen om (externe en interne) regelgeving vlot te kunnen verwerken. In dat geheel werden ook factoren als vertrouwen dan wel wantrouwen tussen actoren bestrooken.

Tijdens het onderzoek werden de handelingen die betrokken actoren uitvoerden ter verwerking van regelgeving onderzocht. Daarbij ging het om het interpreteren, muteren, agenderen, pareren, initiëren en het genereren van regelgeving en het uitvoering geven daaraan. De redenen voor handelingskeuzes die actoren maakten zijn vervolgens gekoppeld aan de variabelen zoals die in hoofdstuk 3 zijn beschreven. De daaruit volgende analyses en onderstaande conclusies hebben allen stokkende regelverwerking in de betreffende onderwijsorganisaties tot gevolg. De conclusies hebben achtereenvolgens met name betrekking op de variabelen 5 en 6, 7 en 11, 10 en 1:

Het samenwerkingsverband tussen onderwijsorganisaties in het PO en gemeenten is (nog) niet optimaal.

De verzelfstandiging van het PO heeft geleid tot een verschuiving van bevoegdheden en verantwoordelijkheden. De actoren (onderwijsorganisaties en gemeenten) zijn nog niet gewend aan die nieuwe situatie. Zo 'zien' gemeenten de eigen verantwoordelijkheid van de onderwijsorganisaties onvoldoende, zijn de onderwijsorganisaties zelf 'soft' in hun bedrijfsmatig handelen en zijn de interne bevoegdheden bijvoorbeeld in de vorm van mandaten minimaal geregeld.

Nieuwe regelgeving blijkt vaak 'op gespannen voet te staan' met regelgeving waaraan het beoogde beleidsdoel tevens dient te voldoen.

Evenzo blijkt regelgeving tussentijds (alvorens de betreffende regelgeving is geïmplementeerd) te kunnen veranderen en vroegtijdig beëindigd te kunnen worden.

Incongruenties in regelgeving leiden tot stokkende regelverwerking in de onderwijsorganisatie, wat de secundaire kosten doet toenemen. Moeizame en uitlopende implementatieprocessen kunnen een teken zijn voor incongruenties in regelgeving.

Tussentijds veranderende regelgeving of vroegtijdige beëindiging ervan leiden evenzo tot een toename van secundaire kosten, omdat eerdere processen van regelverwerking er door teniet gedaan worden.

Nieuwe regelgeving leidt tot stokkende regelverwerking naar mate de betreffende regelgeving nieuwe competentie-eisen stelt aan het management.

Ontbrekende deskundigheid bij het management om regelgeving naar behoren te verwerken zorgt voor stokkende regelgeving en dus voor een toename van secundaire kosten. Voor het 'vlot trekken' van de regelverwerking dient nieuwe expertise 'aangeschaft' te worden. Onder het 'aanschaffen' van nieuwe expertise kan zowel het inhuren van kennis, het uitbesteden van taken of het scholen van personeel verstaan worden, wat anderszins bijdraagt tot een toename van secundaire kosten.

Door het vergroten van de autonomie van het PO nemen de bevoegdheden en verantwoordelijkheden voor actoren in het PO toe, wat tot meer regelverwerking leidt.

Bovenstaande conclusie behoeft nauwelijks een toelichting. Niettemin is het wel de overheersende verklaring voor de toename van de secundaire kosten die in het PO gemaakt worden. Een toename van taken leidt immers tot meer werk voor de betrokkenen. Voor zover er in de verwerking van bijbehorende regelgeving geen problemen optreedt, hoeft er geen sprake te zijn van een disproportionele toename van secundaire kosten. Wanneer onderwijsorganisaties echter onduidelijke taken toebedeeld krijgen (vergelijk nogmaals de bijlage: claims naar het onderwijs), dan zal regelverwerking naar verwachting stikken.

Na het poneren van de bovenstaande conclusies met korte toelichting, volgende uit de analyse in hoofdstuk 7, volgen in de volgende paragraaf de bijbehorende aanbevelingen.

8.3 Aanbevelingen

Naar aanleiding van de conclusies die zijn weergegeven in paragraaf 8.2 worden in deze paragraaf enkele aanbevelingen gedaan ter verbetering van vlottende regelverwerking. De aanbevelingen zijn gericht op verbeteringen die het voor onderwijsorganisaties gemakkelijker maken regelgeving vlot te kunnen verwerken. De schoolorganisaties zijn daarbij in belangrijke mate afhankelijk van overheidshandelen:

Gemeenten en onderwijsorganisaties dienen zich bewuster te worden van hun eigen en onderlinge verantwoordelijkheden en zouden samen meer oplossingsgericht kunnen werken. Het formuleren en vastleggen van gezamenlijke doelen zou daartoe bij kunnen dragen.

Indien zowel gemeenten als onderwijsorganisaties zich bewuster zouden zijn van het feit dat zij samen zouden moeten streven naar effectieve en efficiënte oplossingen, dan zou veel onnodig stokkende regelverwerking voorkomen kunnen worden. In de praktijk blijken er veel 'onderhandelingsituaties' te ontstaan tussen gemeenten en onderwijsorganisaties waarbij het meer (b)lijkt te gaan om het moeten voldoen aan regelgeving dan om het behalen van een doel. Om dergelijke problemen partieel te voorkomen, zijn de volgende aanbevelingen geformuleerd:

Nieuwe regelgeving dient ex ante getoetst te worden op mogelijke incongruenties met regelgeving waaraan het beoogde beleidsdoel tevens dient te voldoen. Tevens dient aan nieuwe regelgeving een redelijke implementatietermijn en 'houdbaarheidstermijn' gevoegd te worden.

Het dient een taak voor beleidsmakers te worden om regelgeving waarin nieuwe beleidsdoelen geformuleerd worden te toetsen op incongruenties met bestaande regelgeving. De reden hiervoor is dat beleidsuitvoerders bij de implementatie van het beoogde beleid per definitie rekening dienen te houden met bestaande regelgeving. Het zou een verbetering van de 2e orde (Argyris) zijn, indien deze afstemming in samenwerking met uitvoerende actoren al in de beleidsontwikkelingsfase en niet tijdens de beleidsuitvoering plaats zou vinden. Bovendien is het rekening houden met de praktische uitvoering een teken van respect richting uitvoerende organisaties. Bijkomend voordeel is wellicht ook dat beleidsinitieërende instanties in een dergelijk geval opgelegde regelgeving beter kunnen 'loslaten' en de uitvoerende actoren het vertrouwen geven het beleid te verwezenlijken.

De overheid zou bij nieuwe regelgeving aan kunnen geven dat zij na implementatie van het beoogde beleid de betreffende regel voor een specifieke periode ongemoeid zal laten. Aan de regels rond de invoering van de lumpsumfinanciering zou bijvoorbeeld een 'houdbaarheidstermijn' van een aantal jaren gekoppeld kunnen worden, zodat schoolmanagers weten dat de investeringen (zijnde secundaire kosten) die zij moeten maken om de invoering van de lumpsumfinanciering te bewerkstellingen over dat aantal jaren afgeschreven kunnen worden.

Indien nieuwe regelgeving nieuwe competentie-eisen stelt aan het management, dan dient er rekening gehouden te worden met de bijkomende secundaire kosten.

Vooralsnog wordt in geen enkel rekenmodel voor de bepaling van de hoogte van secundaire kosten rekening gehouden met de kosten die gemaakt moeten worden voor het 'aanschaffen' van expertise. Niettemin zijn deze kosten een realiteit. Inzicht hierin is ten eerste van belang om te kunnen bepalen of het maatschappelijk belang van beoogd nieuw beleid dermate groot is dat het het maken van ook deze secundaire kosten rechtvaardigt. Ten tweede is inzicht in deze kosten van belang om te kunnen voorkomen dat onderwijsorganisaties dichtslibben met staffuncties, zoals in het hoger onderwijs hier en daar het geval lijkt te zijn. Ten derde zou de vraag gesteld kunnen worden welke actor 'kosteneigenaar' is van de implementatiekosten voor het beoogde beleid: de regelinitieërende of de uitvoerende actor.

De toename van bevoegdheden en verantwoordelijkheden voor actoren in steeds autonomer wordende onderwijsorganisaties in het PO, dient gepaard te gaan met

een acceptatie en bekostiging van een reële toename van de bijbehorende secundaire kosten.

Het feit dat scholen steeds meer (maatschappelijke) functie(s) toebedeeld krijgen, waarvan zij bovendien in de uitvoering ervan veelal autonoom zijn, leidt tot een situatie waarin secundaire kosten logischerwijs toenemen. De overheid dient overeenkomstig minder gespist te zijn op beheersing en controle van de uitvoering van de bijbehorende regelgeving. De informatieverplichtingen die de scholen hebben aan overheden om de uitvoering van regelgeving te verantwoorden kunnen op die manier afnemen. De regeldruk in de terminologie zoals het ministerie van OCW die gebruikt, zou daarmee dus afnemen. Daartegenover staat echter een mogelijke reële toename van interne regelverwerking bij onderwijsorganisaties.

8.4 Samenvatting

De autonomievergroting in het PO leidt tot meer eigen verantwoordelijkheid voor de 'bedrijfsvoering' van de schoolorganisatie. Dit leidt echter niet tot 'vlottender' regelverwerking in quantitative zin, omdat de hoeveelheid regelgeving toe blijft nemen. Een gedeelte daarvan veroorzaakt stokkende regelverwerking, zeker met betrekking tot gemeentelijke regelgeving. De oorzaken van stokkende regelgeving zijn incongruenties met andere regelgeving, tussentijdse veranderingen en vroegtijdige beëindiging van regelgeving. Verder is een gebrek aan benodigde capaciteiten in de uitvoerende organisatie een oorzaak van stokkende regelverwerking. Uitvoerende actoren proberen stokkende regelverwerking echter zoveel mogelijk met de hun ter beschikking staande middelen 'vlot te trekken' om op die manier een stijging van de secundaire kosten zoveel mogelijk te voorkomen.

Als afsluiting van dit onderzoek worden naar aanleiding van de eerder genoemde bevindingen in de onderstaande paragraaf een drietal onderwerpen voor vervolgonderzoek beschreven.

8.5 Vervolgonderzoek

Van Dijk (2004) gaf in zijn eerder genoemde artikel al aan het voor beleidsmakers een uitdaging te vinden zijn model om te bouwen van 'verklarend' naar 'prescriptief'. Het bovenstaande heeft daartoe hopelijk bijgedragen. In ieder geval zou het voldoende aanknopingspunten moeten bieden voor geïnteresseerden om verder na te denken over de problematiek van regelverwerking, regeldruk of administratieve last. Het blijft in de praktijk een moeilijk te temmen probleem om regelverwerking soepel te laten verlopen.

Tot slot van dit betoog zijn er een aantal onderwerpen te duiden die voor vervolgonderzoek in aanmerking zouden kunnen komen:

1. Het vergroten van de autonomie van organisaties in het PO houdt in dat deze organisaties een steeds grotere eigen verantwoordelijkheid zullen krijgen. Dat kan gepaard gaan met het moeten nemen van financiële risico's. Het bedrijfsmatig organiseren van onderwijs kan op de lange termijn op

gespannen voet komen te staan met de wijze waarop verzelfstandigde scholen in het PO op dit moment doorgaans georganiseerd zijn; namelijk met een schoolbestuur dat in finale zin verantwoordelijk is voor de continuïteit van de betreffende schoolorganisatie. De vraag is dan welke maatregelen in de toekomst nodig zijn voor het regelen van onderwijs. Zo zou de instelling van een Raad van Toezicht de juridische onderbouwing kunnen vormen voor de toegenomen eigen verantwoordelijkheid over de besteding van financiële middelen.

2. Het door gemeenten 'op afstand zetten' van openbare schoolorganisaties in de vorm van bijvoorbeeld de oprichting van een scholenstichting heeft tevens tot gevolg dat de relatie tussen openbare scholen en gemeenten verandert. Niettemin hebben openbare onderwijsorganisaties en gemeenten nog veel met elkaar te regelen. Naar de gevolgen die deze nieuwe situatie heeft voor het verwerken van regelgeving is nog weinig onderzoek gedaan, terwijl veranderde situaties een bron van nieuwe regelgeving met bijbehorende administratieve lasten zou kunnen vormen.
3. De verdergaande digitalisering van gegevens van onderwijsorganisaties en de digitale toelevering van die gegevens aan overheden kan leiden tot een situatie waarin overheden op basis van die gegevens eigen berekeningen kunnen uitvoeren op basis waarvan vervolgens bijvoorbeeld subsidietoekenningen kunnen plaatsvinden. Schoolmanagers en bestuurders blijken subsidieaanvragen echter graag in eigen hand te willen houden, ondanks de kosten ervan.
Ter vergelijking: met de invoering van het BurgerServiceNummer voor particulieren, ontstaat er een situatie waarin de overheid steeds meer het 'haalrecht' van informatie krijgt en de particulier steeds minder de 'brengeplicht' van informatie heeft. In die situatie ontstaat er een 'omgekeerde verantwoordingsplicht': de overheid dient zich te verantwoorden op basis van welke gegevens en welke berekeningen zij haar beslissingen baseert. De vraag is echter welke verantwoordingsmechanismen hiervoor aangewend dienen te gaan worden, ten einde rechtsgelijkheid te waarborgen. Dat geldt zowel voor beslissingen die betrekking hebben op burgers als in latere instantie voor beslissingen die betrekking hebben op organisaties.

8.6 Epiloog

In dit onderzoek naar vlottende en stokkende regelverwerking bij een tweetal onderwijsorganisaties in het primair onderwijs is duidelijk naar voren gekomen dat de perceptie die betrokken actoren hebben van regelverwerking duidelijk meer omvat dan de uitleg van het begrip 'administratieve lasten' in paragraaf 1.1 deed vermoeden. Waar onder het begrip administratieve lasten 'slechts' de kosten worden verstaan die organisaties moeten maken om te kunnen voldoen aan informatieverplichtingen, blijkt in de praktijk echter dat betrokken actoren allerlei inspanningen moeten verrichten om regelgeving correct te kunnen uitvoeren. In dit slothoofdstuk zijn verbeteringen van de 2e orde (Argyris) aangegeven die kunnen leiden tot het vlot trekken van regelverwerking op punten waar deze onder druk

staat. Het vlot kunnen verwerken van regelgeving is daarbij geen doel op zich, maar staat in dienst van het primaire proces: het verzorgen van kwalitatief goed onderwijs!

Bronnen en literatuurlijst

Onderstaande bronnen en literatuur zijn als volgt ingedeeld:

- Vakliteratuur
- Beleidsliteratuur
- Artikelen
- Websites
- Documenten van Stichting 'Openbaar Primair Onderwijs Dordrecht'
- Documenten van Stichting 'Verenigde Protestants Christelijke Scholen' te Rotterdam

Vakliteratuur:

- J. L. M. Hakvoort, *Methoden en technieken van bestuurskundig onderzoek*, Tweede gewijzigde druk, Eburon, Delft, 1996.
- R. K. Yin, *Case Study Research, Design and Methods*, Second Edition, Sage Publications, 1994.
- E. Babbie, *The practice of social research*, Sixth Edition, Wadsworth Publishing Company, Belmont (California), 1992.
- G. J. N. Bruinsma en M. A. Zwanenburg (red.), *Methodologie voor bestuurskundigen, stromingen en methoden*, Coutinho, Muiderberg, 1992.
- M. Lipsky, *Dilemmas of the Individual in Public Services*, Russell Sage Foundation, New York, 1980.
- C. Argyris en D. Schön, *Organizational Learning II: Theory, Method and Practice*, Addison-Wesley Publishers, Massachusetts, 1996.
- F. Kaufmann (ed.), *Guidance, Control and Evaluation in the Public Sector*, Watler de Gruyter, Berlijn, 1986.

Beleidsliteratuur:

- Nota *Bruikbare Rechtsorde*, Ministerie van Justitie, april 2004.
- *Regeldruk voor OCW-instellingen*, Ministerie van OCW, september 2004.
- *Zo is het verantwoord, basisprincipes voor financieel management in het primair onderwijs*, Centrale Financiën Instellingen (CFI), april 2005.
- *Eindverslag van het Schevenings Beraad Bestuurlijke Vernieuwing*, 6 juli 1993, Den Haag, augustus 1993.
- Ministerie van AZ, Regeringsverklaring Kabinet-Balkenende II, *Meedoen, meer werk, minder regels*, 11 juni 2003.
- Coalitieakkoord tussen de Tweede Kamerfracties van CDA, PvdA en ChristenUnie, *Samen Werken, Samen Leven*, 7 februari 2007.
- Onderwijsraad, *Bureaucratisering in het onderwijs*, Den Haag, 2004.
- Onderwijsraad, *Bureaucratisering en schaalfactoren in het onderwijs*, Den Haag, 2004.

Artikelen:

- J. W. A. van Dijk, Administratieve lasten: de papierberg te lijf, *Bestuurskunde*, jaargang 13, juli 2004, nummer 4.
- P. Zoontjens, Onderwijs heeft problematische verhouding met de wet zorgplichten; zorgplichten zijn nieuw wapen in de strijd tegen overregulering, *School & Medezeggenschap*, jaargang 22, januari 2006, nummer 1.
- ‘Andere Overheid is naar binnen gekeerd’, onvrede over bestuurlijke vernieuwing, *Binnenlands Bestuur*, 15 april 2005.
- E. P. Rutgers, De school is geen Atlas, Onderzoeker rekent af met gemeentelijke regierol, *VNG-magazine*, 12 maart 2004
- J. M. G. Leune, Onderwijskwaliteit en de autonomie van scholen, *bijdrage aan het congres 'Deregulering en de kwaliteit van het onderwijs'*, november 1993.

Websites:

- www.ocwontregelt.nl
- www.minocw.nl
- www.ez.nl
- www.lumpsumpo.nl
- www.administratievelasten.nl
- www.cfi.nl
- www.actal.nl
- www.onderwijsraad.nl
- www.andereoverheid.nl
- www.bestuurlijkevernieuwing.nl
- www.regering.nl
- www.overheid.nl
- www.kafkabrigade.nl
- www.lastvandeoverheid.nl
- www.passendonderwijs.nl
- www.onderwijsachterstanden.nl
- www.opodordrecht.nl
- www.vpcs.nl (inclusief het aangekoppelde intranet)
- www.fokor.nl
- www.jos.rotterdam.nl

Documenten van Stichting ‘Openbaar Primair Onderwijs Dordrecht’:

- *‘Professioneel Goed 2’*, Integrale beleidsnota Openbaar Primair Onderwijs Dordrecht 2005-2010, concept 2.1.
- *Format Jaarverslag 2.0*, september 2001, ingevuld voor Obs “De Albatros” voor het schooljaar 2004-2005.
- *Schoolplan 2003-2007*, Obs “Mondriaan”.
- *Marktprofiel 2005*, Ojbs “De Driehoek”.

Bijlage 1: *Bronnen en literatuurlijst*

- *OPOD Draaiboek omschakeling naar FIS2000*, versie 1.0, april 2004.
- *Financieel Jaarverslag 2003*.
- *Financieel Jaarverslag 2004*, concept.
- *Middenmanagementontwikkeling*, versie 2.4, april 2002
- *Reglement gemeenschappelijke medezeggenschapsraad OPOD*, februari 2004.
- *Inspectie: overzicht meest recente uitkomsten Periodiek Kwaliteitsonderzoek: PKO OPOD*, versie 2.2.
- *Het INK Kwaliteitsmodel van het OPOD*, versie 1.1, april 2005.

Documenten van Stichting 'Verenigde Protestants Christelijke Scholen' te Rotterdam:

- *Jaarverslag 2004*.
- Notitie: *Risico-inventarisatie en –analyse personeel Stichting VPCS in kader van implementatie lumpsum*, september 2005.
- Conceptnotitie: *Kaders voor Onderwijskundig Beleid in de periode 2004-2008*, april 2004.
- *Sturingsreglement Stichting VPCS*.
- *Jaarplan Stichting VPCS*, versie 10 juni 2005.
- *VPCS-krant*, jaargang 6, nummer 1.
- *Schoolgids Juliana van Stolbergschool*.

Claims naar het onderwijs

De onderstaande claims naar het onderwijs vormen een bloemlezing van claims die in de jaren 2004 t/m 2007 op onderwijsinstanties zijn afgekomen:

23-09-04

"Volgens de scholenbouwspecialist van Deloitte verandert de functie van het basisschoolgebouw sterk. **Scholen worden steeds meer gezien als bindmiddel van een wijk.** Dan is het logisch om daar ook het consultatiebureau, het buurttheater, de bejaardensoos en de bieb in te vestigen" (*de Volkskrant*, 23-09-04).

01-10-04

De minister van onderwijs heeft het Beleidsplan Koers Primair Onderwijs naar de Tweede Kamer gestuurd. Kernpunten daaruit zijn:

- . invoering lumpsum per 1 augustus 2006,
- . invoering vraagfinanciering schoolbegeleiding per 1 augustus 2005,
- . meer verantwoordelijkheid voor de scholen voor het overblijven op scholen,
- . terugdringen van de lokale bemoeienis met de onderwijsinhoud van scholen,
- . verminderen van de regeldruk door het aantal circulaire's,
- . meer ruimte voor de organisatie van de school,
- . meer ruimte voor onderwijskundige profilering door de school.

(*Recent*, oktober 2004).

14-10-04

"Een nieuw computersysteem stelt basisscholen in staat **proefwerkcijfers, testresultaten en andere informatie over het kind toegankelijk te maken voor ouders**" (*de Volkskrant*, 14-10-04).

22-11-04

"(..). Maar het voornaamste probleem: consultatiebureau, school, meldcentra, jeugdzorg, maatschappelijk werk, justitie en nog een handvol instanties werken doodgemoedereerd langs elkaar heen bij de begeleiding van probleemgevallen" Dus: **scholen en instellingen in haar omgeving moeten meer samenwerken** (CDA-onderwijswethouder Geluk van Rotterdam, *de Volkskrant*, 22-11-04).

09-02-05

"De Inspectie van het Onderwijs wil dat scholen geweldsincidenten zelf registreren. Ook vindt de minister dat scholen altijd moeten reageren op geweldsincidenten. Elke school zou over een **veiligheidsplan** moeten beschikken, dat regelmatig wordt geëvalueerd en indien nodig bijgesteld" (*Nieuwsbrief Regering*, 09-02-05).

03-03-05

"Een **culturele canon** is een manier om aan de sociale taak van de school invulling te geven. (...). Balkenende ziet aandacht voor **burgerschap** in het onderwijs als een tweede manier om het **sociale bewustzijn** van jongeren te vergroten" (toespraak van de minister-president tijdens een congres van de Besturenraad op 03-03-05).

21-03-05

"Een dagarrangement is een samenhangend en **doorlopend aanbod van onderwijs, opvang en vrijetijdsvoorziening voor schoolkinderen**. Het kabinet voert daartoe beleid. (...). Veel organisaties zouden een **coördinator voor de dagarrangementen** kunnen leveren: de basisschool, het welzijnswerk, de buitenschoolse opvang of de gemeente" (*Nieuwsflits Onderwijsachterstanden*, nr.56, 21-03-05).

01-04-05

"ROC Da Vinci in Dordrecht en nog twee ROC's elders in het land starten een opleiding voor **onderwijssecretaresse**. Er is in het onderwijs de laatste tijd veel regelgeving bijgekomen en daardoor moeten directeuren tegenwoordig veel tijd besteden aan administratieve werkzaamheden" (*De Dordtenaar*, 01-04-05).

18-04-05

"Met het project Zorg in en om de school (Zios) wil het ministerie van OCW de zorg voor leerlingen verbeteren. Een van de doelen is dat in 2007 alle scholen in het voortgezet onderwijs een eigen **zorgadviesteam** hebben (...) ... een dergelijke aanpak is ook gestart voor het primair en het beroepsonderwijs. In een zorgadviesteam werken school, leerplichtambtenaar, (school)maatschappelijk werk, Bureau Jeugdzorg, jeugdgezondheidszorg en politie samen. De school is **regisseur van de uitvoering**, de gemeente voert de bestuurlijke regie" (*Persbericht Ministerie van OCW*, 18-04-05).

18-04-05

"Voorschoolse educatie moet onder de verantwoordelijkheid van basisscholen komen. Daarvoor pleit de Algemene Onderwijsbond. De door de bond verlangde doorlopende ontwikkelingslijn kan het beste worden gerealiseerd als de **voorschoolse educatie met het basisonderwijs wordt geïntegreerd**" (*Nieuwsflits Onderwijsachterstanden*, nr.57, 18-04-05).

04-06-05

"Scholen moeten de wettelijke plicht krijgen zeker **drie uur gymles per week** te geven." Dat bepleit voorzitter Erica Terpstra van sportkoepel NOC*NSF (*De Dordtenaar*, 04-06-05).

23-01-06

"Toetredende eerstejaars pabo-studenten moeten over een substantieel hoger niveau rekenvaardigheid beschikken dan nu gemiddeld het geval is. Dat constateren het ministerie van OCW en de HBO-raad." (*Nieuwsbericht Ministerie van OCW*, 23-01-06)

20-04-06

Publicatie van het gezamenlijke advies van de Onderwijsraad en de Raad voor Cultuur over cultuureducatie, getiteld "Onderwijs in cultuur. Versterking van cultuureducatie in primair en voortgezet onderwijs".

01-06-06

"Op 1 augustus 2006 is het zover: de voorbereiding is ten einde, de **invoering** een feit. In die maand worden de eerste geldbedragen gestort op de rekening van de schoolbesturen. Ook dan staan scholen, besturen en (G)MR-en er niet alleen voor. Het projectbureau Lumpsum PO blijft in het schooljaar 2006-2007 actief om u van dienst te zijn." (*Nieuwsbrief Ministerie van OCW*, juni 2006)

14-10-06

"In de notitie 'Vernieuwing van zorgstructuren in het funderend onderwijs' signaleerde de minister van OCW in september 2005 knelpunten in het onderwijs aan leerlingen die extra zorg nodig hebben. Bij de vernieuwing van de zorgstructuur staat de **zorgplicht** centraal. Het complexe regelstelsel voor speciale leerlingenzorg wordt gedereguleerd waarbij de scholen en hun besturen de verantwoordelijkheid krijgen om voor alle leerlingen (ongeacht hun beperking) een passend onderwijsaanbod te realiseren (...)(...) Dit leidde tot de 'Uitwerkingsnotitie Vernieuwing Zorgstructuren funderend onderwijs' van september 2006." (*Publicatie op www.passendonderwijs.nl: laatstgenoemde notitie leidde tot publicaties in diverse media*, 14-10-06)

01-01-07

"Vanaf 1 januari 2007 start de invoering van de voor- en naschoolse opvang. Ouders kunnen dan aanspraak maken op de buitenschoolse opvang van hun kinderen. Scholen mogen zelf bepalen hoe en waar zij die opvang regelen." (Dit schreven minister Van der Hoeven (OCW) en minister De Geus (SZW) in een eerdere brief aan De Tweede Kamer)

22-02-07

"Op 22 februari 2007 werd het kabinet Balkenende IV geïnstalleerd. Bij hun aantreden hebben de drie bewindslieden van OCW hun ambities kenbaar gemaakt. In de komende jaren ligt de nadruk op de kwaliteit van het onderwijs, het lerarenbeleid en voortijdig schoolverlaten." (*www.minocw.nl*)

05-07-07

"Eigenaren van onderwijsgebouwen dienen bij de bouw (renovatie), verkoop en verhuur van een schoolgebouw op het moment van transactie een energieprestatiecertificaat te hebben. Deze verplichting geldt naar verwachting per 1 januari 2008." (*www.minderregelsmeerservice.nl*)

22-07-07

"De onderwijsraad maakt een inventarisatie van eerdere adviezen over het onderwerp onderwijs en sociale samenhang en beschrijft wat er nog moet gebeuren." (*www.onderwijsraad.nl*)

Chronologie van deregulering in het onderwijs

11-05-1973 / 19-12-1977 kabinet –Den Uyl (PvdA/KVP/ARP/D66/PPR)

19-12-1977 / 11-09-1981 kabinet-Van Agt I (CDA/VVD)

1975-1980

- 1979 Stuurgroep Schoolbegeleiding Voortgezet Onderwijs van de Nederlandse Katholieke Schoolraad, *Bouwen aan de relatief autonome school*, Den Haag, Nederlandse Katholieke Schoolraad, 1979.

11-09-1981 / 29-05-1982 kabinet-Van Agt II (CDA/PvdA/D66)

29-05-1982 / 04-11-1982 kabinet-Van Agt III (CDA/D66)

04-11-1982 / 14-07-1986 kabinet-Lubbers I (CDA/VVD)

1980-1985

- 1984 Ministerie van OenW, *Motie-Franssen. Onderzoek naar mogelijkheden van vermindering en vereenvoudiging van de regelgeving en naar vergroting van de verantwoordelijkheid van de scholen zelf*, TK 83-84, 18 100 VIII, nr.86, 2 februari 1984.

- 1985 Ministerie van OenW, *Meer over management. Notitie inzake versterking van het management van onderwijsinstellingen*, TK 84-85, 19 132, nr.1, 23 augustus 1985.

Ministerie van OenW, nota *Hoger Onderwijs. Autonomie en kwaliteit. Een andere besturingswijze*, TK 85-86, 19 253, nrs.1-2, 16 oktober 1985.

Ministerie van OenW, *Minder regels, meer ruimte. Notitie inzake de mogelijkheden tot vermindering van regelgeving op het terrein van het onderwijs en tot bevordering van de autonomie van onderwijsinstellingen. Deregulering, Autonomievergroting en Personeelsreductie*, TK 85-86, 19 200 VIII, nr.63, 19 december 1985.

14-07-1986 / 07-11-1989 kabinet-Lubbers II (CDA/VVD)

1985-1990

- 1988 Ministerie van OenW, nota *De school op weg naar 2000. Een besturingsfilosofie voor de negentiger jaren*, TK 87-88, 20 557, nr.1, 9 mei 1988.

- 1989 Commissie-Hirsch-Ballin, Commissie voor de Toetsing van Wetgevingsprojecten. Over de ontwikkeling van de onderwijswetgeving in de jaren negentig, *Verantwoordelijkheid voor onderwijs*, TK 88-89, 22 195, nr.1, 13 juli 1989.

07-11-1989 / 22-08-1994 kabinet-Lubbers III (CDA/PvdA)

1990-1995

- 1992 PvdA, *Autonomievergroting in het primair en voortgezet onderwijs. Een nota over de mogelijkheden van autonomievergroting voor scholen en meer beleidsruimte voor de lokale overheid*, Amsterdam, september 1992.

CDA, *De school aan de ouders*, Den Haag, oktober 1992.

Ministerie van OenW, *Bestuurlijke vernieuwing in het onderwijs. Dit is een brief, geen nota*, TK 92-93, 22 827, nr. 2, 9 november 1992.

- 1993 Ministerie van AZ, *Decentralisatie (en deregulering) in het onderwijs. Bijlage Bestuurlijke vernieuwing in het onderwijs: 'De school als basis van het onderwijs'*, TK 92-93, 22 827, nr. 5, 26 maart 1993.

VVD, *Kiezen voor autonomie. Naar een maatschappelijk verantwoord pedagogisch ondernemerschap. Nota over decentralisatie, autonomievergroting en bestuurlijke vernieuwing in het onderwijs*, 's-Gravenhage, maart 1993.

Onderwijskoepelorganisaties en het Ministerie van OenW, *Gezamenlijke richtinggevende uitspraken van de vertegenwoordigers van de onderwijskoepelorganisaties en de minister van Onderwijs en Wetenschappen in het Schevenings Beraad Bestuurlijke Vernieuwing met betrekking tot gewenste ontwikkelingen in de bestuurlijke verhoudingen in het primair en voortgezet onderwijs* (van 6 juli 1993), 's-Gravenhage, augustus 1993.

- 1994 Leune, J.M.G., *Onderwijskwaliteit en de autonomie van scholen*, in: B.P.M. Creemers [red.], *Deregulering en de kwaliteit van het onderwijs*, Groningen, RION, 1994, pp.27-59.

Ministerie van EZ start project *Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit* om economische dynamiek kracht bij te zetten. Meer markt, minder regels en betere wetten (MDW-operatie).

22-08-1994 / 03-08-1998 kabinet-Kok I (PvdA/VVD/D66)
03-08-1998 / 15-07-2002 kabinet-Kok II (PvdA/VVD/D66)

1995-2000

- 1995 Ministerie van OCenW, notitie *Lokaal Onderwijsbeleid*, TK 94-95, 23 309, nr.12, 27 juni 1995.

- 1998 Karstanje, P.N., *Tien jaar na de nota 2000. Reflecties op een decennium deregulering in het onderwijsbeleid*. In: P.N. Karstanje et al. (red.), *Schoolbestuur op weg naar 2000: een millenniumprobleem?* Vereniging voor Onderwijsrecht, Den Haag, 1998.

Instelling Commissie Administratieve Lasten, november 1998.

1999 Ministerie van OCenW, beleidsbrief *Sterke instellingen, verantwoordelijke overheid*, 21 september 1999.

03-08-1998 / 15-07-2002 kabinet-Kok II (PvdA/VVD/D66)

15-07-2002 / 27-05-2003 kabinet-Balkenende I (CDA/LPF/VVD)

27-05-2003 / 2005 e.v. kabinet-Balkenende II (CDA/VVD/D66)

2000-en verder ^(xxvi)

2000 Instelling van Adviescollege Toetsing Administratieve Lasten (ACTAL), 1 mei 2000.

Ministerie van OCenW, beleidsbrief *Onderwijs in stelling. Kracht en creativiteit voor de kennissamenleving*, november 2000.

Onderwijsraad, *Dereguleren met beleid. Studie naar effecten van deregulering en autonomievergroting*, Den Haag, 22 december 2000.

Onderwijsraad, *Onderwijsbeleid sinds de jaren zeventig. Werkdocument bij het advies Dereguleren met beleid. Studie naar effecten van deregulering en autonomie-vergroting*, Den Haag, 22 december 2000.

2002 Ministerie van OCW, *Voortgangsrapportage Autonomie en Deregulering*, 2002.

Ministerie van OCW, *Over de lijnen. Een veelzijdige visie op ruimte en regels in het onderwijs*, juni 2002.

2003 Ministerie van AZ, *Hoofdlijnenakkoord Kabinet-Balkenende II, Meedoen, meer werk en minder regels*, 16 mei 2003.

Ministerie van OCW: start pilotonderzoek door OCW naar de regeldruk bij vijf OCW-instellingen, 2003.

Ministerie van EZ, Instelling nationaal Meldpunt Strijdige Regels, zomer 2003.

Ministerie van AZ, persbericht *Kabinet geeft startschot voor 'Andere Overheid'*, 2 december 2003.

2004 Ministerie van BZK. Start Projectgroep 'Andere Overheid', 1 februari 2004.

Donker van Heel, P.A., F. van Zutphen & C.P.A. Zoon, *Regeldruk voor OCW-instellingen. Een onderzoek in de sectoren PO, BVE, OWB, WO en Podiumkunsten*, ECORYS-NEI, Arbeid & Sociaal Beleid, Rotterdam, 2 februari 2004.

Ministerie van Financiën. Instelling van de Interdepartementale Projectdirectie Administratieve Lasten (IPAL), maart 2004.

- Ministerie van OCW. Instelling van de Departementale Projectgroep 'OCW Ontregelt', 1 maart 2004.
- Ministerie van Justitie, nota *Bruikbare rechtsorde*, TK 03-04, 29 279, nr.9, 21 april 2004.
- Onderwijsraad, *Bureaucratisering in het onderwijs. Suggesties voor de beleidsagenda*. Verkenning uitgebracht aan de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, Den Haag, 26 april 2004.
- Ministerie van OCW, *Projectplan 'OCW Ontregelt'*, 27 april 2004.
- Ministerie van AZ, persbericht *Grondige heroverweging van taken rijksoverheid*, 13 juli 2004.
- Ministerie van OCW, *Beleidsplan Koers Primair Onderwijs. Ruimte voor de school*, 2004.
- Ministerie van OCW, *Beleidsplan Koers Voortgezet Onderwijs. Ruimte voor de school*, 2004.
- EU-Conferentie *Simple is Better. Effective regulation for a competitive Europe*, Amsterdam, 7 en 8 oktober 2004.
- Ministerie van OCW, *Reductie administratieve lasten*, Brief aan de Tweede Kamer, 29 oktober 2004.
- WRR, *Bewijzen van goede dienstverlening*, WRR-rapport, 1 december 2004.
- Ministerie van OCW, *Onderzoeken Administratieve Lasten OCW en operatie 'Kappen dor hout'*, Brief aan de Tweede Kamer, 21 december 2004.
- 2005 Ministerie van OCW, *Reductie administratieve lasten*, Brief aan de Tweede Kamer, 10 juni 2005.
- 2006 Ministerie van OCW, *Uitwerkingsnotitie Vernieuwing Zorgstructuren funderend onderwijs*, september 2006.
- Oprichting van de zogenaamde Kafkabrigade, gericht op hulp aan burgers en ambtenaren die zijn vastgelopen in het woud van wet- en regelgeving, 9 oktober 2006.
- 2007 Ministerie van OCW: De totale regeldruk in het primair onderwijs dient met 25 percent gereduceerd te zijn ten opzichte van het peiljaar 2003.
- Ministerie van OCW, *Voorstel voor empirisch onderzoek naar het beleidsvormend vermogen van scholen*, gericht op het anticiperend vermogen van scholen en schoolbesturen m.b.t. drie beleidscases: lumpsum, vraaggerichte schoolbegeleiding en de herziene gewichtenregeling.

Interviewvragen

De onderstaande vragenlijst is tijdens het onderzoek gebruikt als leidraad voor de diverse (in)formele interviews. De vragen zijn gebaseerd op de diverse variabelen zoals die in hoofdstuk 3 zijn geponereerd en op de operationalisatie zoals die in hoofdstuk 4 is uiteengezet. Achter elke vraag staat het nummer van de betreffende variabele overeenkomstig de nummering in paragraaf 3.4:

1. Met welke algemene dan wel specifieke verantwoordingsverplichtingen wordt het PO (dagelijks) geconfronteerd? (1)
2. Welke eigen regelgeving (of gebrek daaraan) veroorzaakt al dan niet vlottende regelverwerking? (1)
3. Met welke gesegmenteerde regelgeving wordt het PO geconfronteerd en/of veroorzaakt het PO zelf gesegmenteerde regelgeving? (2)
4. Met welke omvangrijke (externe en interne) beleidsveranderingen wordt het PO de afgelopen en toekomstige (voor zover bekend) jaren geconfronteerd? (3)
5. Met welke al dan niet dwingende beleidsinstrumenten wordt het PO geconfronteerd of welke past zij zelf toe? (4)
6. Met welke (problematische) samenwerkingsverbanden heeft het PO te maken? (5)
7. In welke mate wordt het PO bij beleidsvorming betrokken door externe actoren en betreft het PO actoren in de eigen organisatie bij beleidsvoorbereiding? (6)
8. Heeft regelgeving waarmee het PO geconfronteerd altijd een duidelijke doelstelling en is de wijze waarop het beleid verantwoord dient te worden altijd duidelijk? (7)
9. Merkt het PO de aandacht die er vanuit de centrale overheid is voor reductie van administratieve lasten op? (8)
10. Besteedt het PO zelf aandacht aan het laten vlotten van regelverwerking? (8)
11. Zijn er factoren in de organisatiecultuur van het PO te onderscheiden die regelverwerking doen stikken? (9)
12. Welke professionele capaciteiten ontbreken er in de eigen organisatie, als gevolg waarvan regelverwerking stukt? (10)
13. Krijgt het PO naar de mening van de betreffende actor voldoende vertrouwen van externe actoren om autonoom zijn taken te vervullen? (3.3.4)
14. Wordt het PO geconfronteerd met niet-homogene regelgeving, als gevolg waarvan regelgeving stukt? (Hierbij valt te denken aan regelgeving die niet congruent is aan verwante regelgeving of aan regelgeving die tussentijds verandert.) (11)

Bijlage 5: *Interviewvragen*

15. Welke eisen zou de onderwijsorganisatie aan regelgeving willen stellen en welke informatie zou ze daarvoor aan willen leveren? Met andere woorden: welke alternatieve sturingsmechanismen zou zij willen accepteren? (12)
16. Heeft het PO voldoende inzicht in de (secundaire) kosten die zij maakt voor regelverwerking? (algemeen)

Eindnoten

Hoofdstuk 1:

ⁱ Eindverslag van het Schevenings Beraad Bestuurlijke Vernieuwing, 6 juli 1993, Den Haag, augustus 1993, p. 25.

ⁱⁱ Onderwijsraad, Bureaucratisering en schaalfactoren in het onderwijs, Den Haag, 2004

ⁱⁱⁱ Coalitieakkoord tussen de Tweede Kamerfracties van CDA, PvdA en ChristenUnie, 'Samen Werken, Samen Leven', 7 februari 2007.

^{iv} Zie hiervoor de Bijlage: 'Claims naar het onderwijs'.

Hoofdstuk 2:

^v Ministerie van AZ, Hoofdlijnenakkoord Kabinet-Balkenende II, 'Meedoen, meer werk, minder regels', 16 mei 2003.

^{vi} Ministerie van AZ, Regeringsverklaring Kabinet-Balkenende II, 'Meedoen, meer werk, minder regels', 11 juni 2003.

^{vii} Coalitieakkoord tussen de Tweede Kamerfracties van CDA, PvdA en ChristenUnie, 'Samen Werken, Samen Leven', 7 februari 2007.

^{viii} Een voorbeeld van deze informatievoorziening is: Centrale Financiën Instellingen (CFI), 'Zo is het verantwoord: Basisprincipes voor financieel management in het primair onderwijs', april 2005.

^{ix} Kamerstukken II, 24 036, vergaderjaar 1995-1996, nr. 29.

^x Naar aanleiding van: J. W. A. van Dijk, Administratieve lasten: de papierberg te lijf, *Bestuurskunde*, jaargang 13, juli 2004, nummer 4.

Hoofdstuk 3:

^{xi} C. Argyris en D. Schön, *Organizational Learning II: Theory, Method and Practice*, Addison-Wesley Publishers, Massachusetts, 1996.

^{xii} J. W. A. van Dijk, Administratieve lasten: de papierberg te lijf, *Bestuurskunde*, jaargang 13, juli 2004, nummer 4.

^{xiii} F. Kaufmann (ed.), *Guidance, Control and Evaluation in the Public Sector*, Walter de Gruyter, Berlijn, 1986.

Hoofdstuk 4:

^{xiv} R. K. Yin, *Case Study Research, Design and Methods*, Second Edition, Sage Publications, 1994.

^{xv} J. L. M. Hakvoort, *Methoden en technieken van bestuurskundig onderzoek*, Tweede gewijzigde druk, Eburon, Delft, 1996.

Hoofdstuk 5:

^{xvi} De informatie van paragraaf 5.1 is mede ontleend aan de website van OPOD: www.opodrecht.nl.

^{xvii} 'Zo is het verantwoord, basisprincipes voor financieel management in het primair onderwijs', Centrale Financiën Instellingen (CFI), ministerie van OCW, april 2005, pagina 55.

^{xviii} 'Professioneel Goed 2', Integrale beleidsnota Openbaar Primair Onderwijs Dordrecht 2005-2010, Concept 2.1.

Hoofdstuk 6:

^{xix} De informatie van paragraaf 6.1 is mede ontleend aan het *VPCS jaarverslag 2004*.

^{xx} Ontleend aan de notitie, *Gedachten over "Bureaucratie in de hand houden"*, van de algemeen directeur van VPCS: dhr. A. de Bruin.

Hoofdstuk 7:

^{xxi} P. Zoontjens, Onderwijs heeft problematische verhouding met de wet zorgplichten: zorgplichten zijn nieuw wapen in de strijd tegen overregulering, *School en Medezeggenschap*, jaargang 22, januari 2006, nummer 1.

^{xxii} In september 2005 schreef de toenmalige minister van OCW, Maria van der Hoeven, in een brief aan De Tweede Kamer dat zij het meten van regeldruk als instrument zou gaan gebruiken om de ontwikkeling van de secundaire kosten in het onderwijs te monitoren.

^{xxiii} 'Andere Overheid is naar binnen gekeerd, onvrede over bestuurlijke vernieuwing', *Binnenlands Bestuur*, 15 april 2005.

^{xxiv} Nota 'Bruikbare rechtsorde', Ministerie van Justitie, april 2004.

Hoofdstuk 8:

^{xxv} Zie hiervoor de bijlage: 'Claims naar onderwijs'

Bijlage 3:

^{xxvi} Vanaf deze periode worden in het overzicht ook een aantal beleidsmaatregelen op het gebied van deregulering *buiten* het onderwijs vermeld.