

Vergaderjaar 2007–2008

29 546

Vermindering regeldruk OCW

29 362

Modernisering van de overheid

Nr. 15

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 7 december 2007

1. Inleiding

Tussen september 2005 en september 2007 zijn benchmarkonderzoeken naar bureaucratie uitgevoerd in het primair onderwijs, het voortgezet onderwijs, het middelbaar beroepsonderwijs en het hoger onderwijs. De uitkomsten van de benchmarks bied ik u hierbij aan. De rapporten over de benchmarks vindt u in bijlagen een tot en met vier¹. Met deze rapportage kom ik de toezegging na uit de brief van 9 september 2005 (Kamerstuk 29 546 en 29 362, nr. 7).

De onderwijssectoren hebben de benchmarks zelf laten ontwikkelen. Bij de dataverzameling voor de benchmarks stond voorop dat de instellingen zo min mogelijk (bevraging)last van het onderzoek mochten onder vinden. Met andere woorden: veroorzaak geen administratieve last ten behoeve van een bureaucratieonderzoek. De onderzoekers hebben daarom onderzoeksmethodieken toegepast, die voor de desbetreffende sectoren het meest geschikt zijn. Dit maakt weliswaar op onderdelen de vergelijkbaarheid van de onderzoeken tussen de vier sectoren lastig. Maar op hoofdlijnen is er nu wel voor het eerst een vergelijkbaar beeld van het relatieve aandeel onderwijzend personeel, ondersteunend personeel en management in de onderwijssectoren.

Na de oplevering van het laatste benchmarkrapport in september jl. zijn over de benchmarks onder voorzitterschap van de secretaris-generaal van OCW gesprekken gevoerd met de vertegenwoordigers van besturen-organisaties in de afzonderlijke sectoren. Er is gesproken over de wederzijdse visie op het benchmarkrapport, met aandacht voor de invulling van de begrippen bureaucratie en overhead, de methodologie van het onderzoek en de gegevens die zijn gebruikt. De uitkomsten van die gesprekken zijn verwerkt in deze brief, die met de sectororganisaties is afgestemd.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

2. Aanleiding en achtergrond

Op 10 juni 2005 heeft de Minister van OCW een brief aan de Tweede Kamer verstuurd over vermindering van de regeldruk (Kamerstuk 29 546, nr. 6). In die brief staat dat het onderzoeksbureau ECORYS is verzocht om een raamwerk te ontwikkelen waarlangs bureaucratie gebenchmarkt kan worden.

Vervolgens is de Tweede Kamer in een brief van 9 september 2005 (Kamerstuk 29 546 en 29 362, nr. 7) geïnformeerd over de uitkomsten van de meting van bureaucratie in onderwijsinstellingen (rapport *Bureau of lessenaar*). Het door ECORYS ontwikkelde instrument is hierin getest op een deel van het voortgezet onderwijs. Uit dat onderzoek bleek a. dat het overgrote deel van de scholen in het voortgezet onderwijs zijn middelen efficiënt inzet en b. dat er scholen zijn die met minder bureaucratie dezelfde of betere onderwijsprestaties behalen dan scholen met een hogere overhead.

Het laatste punt was aanleiding om de benchmark uit te breiden naar de andere onderwijssectoren. Inmiddels zijn die bureaucratiebenchmarks uitgevoerd, in opdracht van de besturenorganisaties van de afzonderlijke onderwijssectoren. OCW verleende daarvoor een projectsubsidie.

3. Uitkomsten van de benchmarks van de vier onderwijssectoren

De bijgevoegde rapporten bevatten cijfers over de personele kosten, uitgesplitst naar:

- onderwijzend personeel
- direct ondersteunend personeel en
- indirect ondersteunend personeel
- directie en management.

In bijlage 5 staat een overzicht van deze verdeling in de vier onderwijssectoren.¹

De resultaten van de benchmarks zijn niet zonder meer te vergelijken. Elke sector heeft zijn eigen kenmerken. Bovendien hanteren de benchmarks uiteenlopende definities van overhead/bureaucratie en verschillende methodologieën. Daarom vindt u in de onderstaande paragrafen niet alleen de inhoud van het rapport per sector, maar ook de onderwerpen die tijdens de bestuurlijke gesprekken aan de orde zijn gekomen. De cijfers worden zo in een context geplaatst. Per paragraaf is er een afsluitende conclusie².

3.1 Basisonderwijs en bureaucratie – een empirisch onderzoek naar de allocatie van middelen in basisscholen

Inhoud rapport

In september 2007 verscheen het rapport *Basisonderwijs en bureaucratie – een empirisch onderzoek naar de allocatie van middelen in basisscholen* (zie bijlage 1). Het onderzoek is uitgevoerd door ECORYS, in opdracht van de Besturenraad en de VOS/ABB.

Bureaucratie en overhead worden in deze benchmark gedefinieerd als de inzet van middelen, die niet direct aan het primaire proces kan worden toegerekend. Het rapport zet overhead/bureaucratie af tegen de productiviteit van een instelling om na te gaan welke inzet van middelen gepaard gaat met maximale productiviteit (rekening houdend met de sociale omstandigheden van de school).

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

² De Klankbordcommissie bureaucratie-benchmark onderwijs, met voorzitter prof. dr. R.J. Bosker heeft advies uitgebracht over de onderzoeksresultaten in de vier sectoren. (Zie bijlage 6).

In het rapport staat dat schoolbesturen in het primair onderwijs meer geld uitgeven aan management dan nodig is. Overigens nuanceert het rapport dit ook meteen, door te stellen dat dit de productiviteit nauwelijks beïnvloedt.

Onderwerpen die zijn besproken met de Besturenraad en VOS/ABB

De conclusie dat de overhead te hoog is komt niet overeen met de signalen uit het primair onderwijs. Directeuren geven juist aan dat ze de werkdruk niet aankunnen en dat ze een gebrek aan administratieve ondersteuning hebben¹.

De onderzoekers hebben nog niet bij scholen gecontroleerd of de conclusie klopt dat de overhead te hoog is. Het volgende is nodig en wordt in gang gezet:

1. Het is noodzakelijk om de conclusies te toetsen aan de werkelijkheid en vast te stellen of de onderzoeksmethode toepasbaar is in het primair onderwijs.
2. Als de methode toepasbaar blijkt te zijn, kan de monitor worden omgevormd tot een instrument waar scholen en schoolbesturen iets mee kunnen. Daarbij wordt dan ook meer rekening gehouden met de achterliggende oorzaken van de verschillen tussen scholen. Daarvoor zal ook op de scholen zelf onderzoek worden gedaan.

Conclusie

De benchmark in het primair onderwijs is een goede eerste stap. Tegelijkertijd is de benchmark nog niet geschikt voor besturen om de kwaliteit van hun eigen school af te zetten tegen die van vergelijkbare scholen. De Besturenraad en VOS/ABB hebben aangegeven dat de benchmark wordt verbeterd om hem beter toepasbaar te maken. Midden volgend jaar wordt het onderzoek herhaald op basis van de gegevens over 2007.

3.2 Overhead of Onderwijs- een benchmark van de allocatie van middelen in onderwijsinstellingen voor voortgezet onderwijs

Inhoud rapport

In september 2007 is het rapport *Overhead of Onderwijs- een benchmark van de allocatie van middelen in onderwijsinstellingen voor voortgezet onderwijs* (zie bijlage 2) afgerond. Het onderzoek is uitgevoerd door ECORYS en IPSE Studies TU Delft, in opdracht van de sectororganisatie: de VO-raad. Bureaucratie en overhead worden in deze benchmark gedefinieerd als de inzet van middelen, die niet direct aan het primaire proces kan worden toegerekend. Het rapport zet overhead/bureaucratie af tegen de productiviteit van een instelling om na te gaan welke inzet van middelen gepaard gaat met maximale productiviteit (rekening houdend met de sociale omstandigheden van de school). Belangrijkste conclusie is dat in het voortgezet onderwijs geen sprake is van een overmaat aan overhead/management.

Onderwerpen die zijn besproken met de VO-raad

De sector heeft een extra stap gezet door de benchmark niet alleen op sectorniveau aan te bieden, maar ook op schoolniveau. Hierdoor krijgen alle scholen binnen het voortgezet onderwijs de mogelijkheid om zich met elkaar te vergelijken en van elkaar te leren. Het voortgezet onderwijs is daarmee verder dan de andere sectoren.

Om de informatie uit de benchmark beter te kunnen benutten en de scholen meer ruimte te bieden om zich op dit punt te verbeteren, wil de sector de bureaucratie binnen het integrale geheel van (horizontale) verantwoording opnemen. Een voorbeeld is het voornemen van de VO-raad om bureaucratie te integreren in het project Vensters voor Verantwoording. Verder wil de sector werken aan de volgende punten:

¹ Er kunnen verschillende oorzaken zijn die leiden tot een vertekening van de uitkomsten, waaronder de volgende:

- In de onderzochte periode kende het primair onderwijs nog declaratiebesteding. Het is onduidelijk in hoeverre dit de uitkomsten van het onderzoek verstoort;
- De gehanteerde methode om productiviteit te meten dekt niet de toegevoegde waarde die een school kan hebben, zoals toegankelijkheid van onderwijs in dunbevolkte gebieden, of bijdragen aan integratie en burgerschap en zorg voor leerlingen;
- Het onderzoek maakt gebruik van gegevens die zijn verzameld voor een ander doel. Zo is gebruik gemaakt van declaratiegegevens van CFI. Dat kan leiden tot verstoringen, bijvoorbeeld omdat besturen vaak hun bovenschools management niet verdelen over hun scholen, maar declareren via één school. Overigens hebben de onderzoekers de scholen waarvan de gegevens duidelijk niet voor het onderzoek geschikt waren buiten het onderzoek gelaten.
- Directeuren en adjunct-directeuren die ook voor de klas staan zijn volledig als manager meegeteld, omdat er geen gegevens zijn over de omvang van hun lestaak.

1. Inzichtelijk maken beleving versus feiten/definitiehantering
Dat er niet te veel overhead is, betekent niet automatisch dat er geen overbodige bureaucratie is. Veel procedures en richtlijnen komen van externe actoren, zoals (lokale) overheden. Onderzoek naar de tijdsbesteding van de professional kan duidelijk maken hoe naast het terugdringen van (improductieve) bureaucratie in de organisatie ook op andere wijze efficiencywinst kan worden behaald.
2. Verdere verkenning van de relatie tussen schaalgrootte en beleving (over bureaucratie)
Het rapport laat zien dat grote scholen relatief minder overhead hebben. Hetzelfde geldt voor scholen met een meerscholenbestuur. Van belang is ook dat verdere verkenning van de relatie tussen schaalgrootte en de beleving plaatsvindt.

Conclusie

Het voortgezet onderwijs loopt voorop door de benchmark niet alleen op sectorniveau aan te bieden, maar ook op schoolniveau. Alle scholen in de sector kunnen zich met elkaar vergelijken en van elkaar leren. De bestuurders in de sector ontplooiën daarnaast op een gedreven wijze andere initiatieven. Voorbeelden zijn het in kaart brengen van de relatie tussen overhead en beleving en tussen beleving en schaalgrootte. De sector wil overhead/bureaucratie meenemen in de (horizontale) verantwoording.

3.3 Eerste fase benchmark MBO

Inhoud rapport

In december 2006 is het rapport *Eerste fase benchmark* afgerond (zie bijlage 3). Het onderzoek is uitgevoerd door PricewaterhouseCoopers, in opdracht van de MBO Raad. De benchmark mbo is gebaseerd op het INK-model. Eén van de bouwstenen betreft de financiële prestaties van instellingen. Voor deze bouwsteen is onder andere gekeken naar de kostenstructuur van instellingen. Bureaucratie/overhead is daar een onderdeel van. Het improductieve deel van de bureaucratie is moeilijk inzichtelijk te maken. Het benchmarkrapport voor het mbo bestrijkt ook meer dan enkel het aspect bureaucratie/overhead. Eén van de doelstellingen van de benchmark is het leggen van verbanden tussen de verschillende bouwstenen. In de eerste fase was dit (nog) niet mogelijk. De ontwikkeling van de benchmark is een meerjarig groeiproces.

Onderwerpen die zijn besproken met de MBO-raad

1. In de benchmark van 2006 is nog beperkt aandacht voor verschillen tussen de sectoren binnen de mbo-sector. In de tweede benchmark (gereed begin 2008) wordt gewerkt met referentiegroepen. Dat geeft meer inzicht in de verschillen binnen de mbo-sector.
2. De conclusie over het meten van overhead is dat longitudinaal benchmarken nodig is, met daarin de verwerking van gegevens over functiedifferentiatie en onderscheid naar vol- en deeltijders. Hiermee zouden wellicht verfijndere uitspraken gedaan kunnen worden over (on)doelmatige overhead in de mbo-sector.
3. De cijfers leiden tot een onjuist beeld als er geen aandacht is voor de specifieke omstandigheden van afzonderlijke instellingen. Het is van belang rekening te houden met aspecten die van invloed zijn op de benodigde overhead. Voorbeelden zijn regionale verschillen, verschillen in niveau van de doelgroepen en de verschillen tussen de mbo-niveaus 1, 2, 3 en 4.

Wijzigingen in wet- en regelgeving van de rijksoverheid, zoals invoering van tweede teldatum, leiden ook tot meer overhead. Deze wijzigingen kunnen overigens bij afzonderlijke instellingen een verschillende doorwerking hebben. Bevorderlijk voor de vermindering van overhead blijven de

inspanningen om te komen tot een geïntegreerd en proportioneel toezicht.

Conclusie

Het mbo heeft een eerste stap gezet. Het improductieve deel van de bureaucratie is moeilijk inzichtelijk te maken. De ontwikkeling van de mbo-benchmark is een meerjarig proces. De tweede benchmark wordt volgens planning begin 2008 afgerond. Hierin worden stappen gezet in de richting van een integrale analyse en bijvoorbeeld het werken met referentiegroepen. Dat moet meer recht doen aan en inzicht geven in de verschillen binnen de mbo-sector. De huidige benchmark is geschikt om verder te ontwikkelen tot een bruikbaar besturingsinstrument voor de instellingen.

3.4 Rapportage benchmark overhead universiteiten en hogescholen

Inhoud rapport

In februari 2007 is de rapportage *Benchmark overhead universiteiten en hogescholen* gepresenteerd (zie bijlage 4). Het onderzoek is in opdracht van de HBO-raad en de VSNU uitgevoerd door Berenschot. Uitgangspunten voor het bepalen van de overhead waren de feitelijk bezette formatieplaatsen waarbij gebruik gemaakt is van beschikbare informatiebestanden over aangesteld personeel uitgesplitst naar functie. Benchmarking vond plaats door de overhead in het hoger onderwijs te vergelijken met die in andere organisaties in de publieke sector. De relatie tussen overhead en kwaliteit, in termen van onderwijs en/of onderzoeksprestaties, wordt niet uitgewerkt.

Onderwerpen die zijn besproken met de HBO raad en de VSNU

1. Met de HBO-raad en VSNU is gesproken over de vraag of het rapport een goed beginpunt kan zijn voor de ontwikkeling van een overheadbenchmark, waarbij een verdere opsplitsing naar alpha-, bèta- en gammafaculteiten binnen de instellingen en een opsplitsing naar onderwijs en onderzoek binnen universiteiten en hogescholen zouden kunnen opleveren. Het blijkt dat er grenzen zijn in de toepasbaarheid van algemene modellen zoals gebruikt in het rapport. Deze zijn van een te hoog abstractieniveau. Daardoor kan de bedrijfsvoering binnen individuele instellingen er niet goed mee worden beschreven.
2. De toegevoegde waarde van de gegevens is dat de interne bedrijfsvoeringen van afzonderlijke instellingen tegen het licht kunnen worden gehouden om de middelen zo efficiënt mogelijk in te zetten voor het primaire onderwijsproces. De colleges van bestuur en raden van toezicht zien dat heel nadrukkelijk ook zelf als één van hun verantwoordelijkheden. Op de agenda van hogescholen en universiteiten is dan ook al structureel aandacht voor de effectieve inzet van middelen.
3. De HBO-raad en VSNU benadrukken in het gesprek dat zij zich daarnaast willen richten op de interactie die tussen de lokale, nationale en Europese overheid en de instellingen plaatsvindt en de gevolgen voor de lastendruk hiervan. Er is reeds een project gestart met medewerking van het ministerie van Financiën op het gebied van de financiële verantwoording. Daarnaast wordt verwacht dat bij de accreditatie effectiever kan worden gewerkt, zodat op termijn een vermindering van de lastendruk zou kunnen plaatsvinden. Ook is op het gebied van vermindering van lastendruk en effectievere bedrijfsvoering veel te winnen door vereenvoudiging van de regelgeving voor studenten en onderwijs. Een vervolgonderzoek zou zich met name daarop moeten richten.
4. Met de besturenorganisaties is afgesproken dat over vijf jaar een herhaling van de uitvoering van de benchmark plaatsvindt.

Conclusie

Het HBO/VSNU rapport maakt een vergelijking mogelijk tussen de overhead op hogescholen en universiteiten en andere sectoren in de samenleving. De toegevoegde waarde van de gegevens zoals die er nu liggen is, dat de interne bedrijfsvoering door de instelling tegen het licht kan worden gehouden om de middelen zo efficiënt mogelijk in te zetten voor het primaire onderwijsproces. Het instrument wordt door de HBO-raad en VSNU niet verder ontwikkeld. Wel zal over vijf jaar de benchmark opnieuw worden uitgevoerd.

4. Conclusies naar aanleiding van de vier benchmarks

Met de benchmarkrapporten van de vier onderwijssectoren zijn voor het eerst overheadcijfers beschikbaar. Bovendien bieden de benchmarks meer inzicht in de verdeling van de personele kosten over de categorieën management, onderwijzend personeel, directe ondersteuning en indirecte ondersteuning. Er zijn goede pogingen gedaan om meer grip te krijgen op de omvang van de overhead/bureaucratie. Hoewel het in sommige gevallen lastig blijkt te zijn om hiervan het improductieve deel in beeld te krijgen, is hiermee een eerste stap gezet om de discussie over bureaucratie/overhead in het onderwijs op rationele wijze te kunnen voeren. Het voortgezet onderwijs loopt hierin voorop, doordat een verbinding wordt gelegd tussen de mate van overhead en de productiviteit van de instellingen, waarbij tevens de benchmark op schoolniveau wordt aangeboden. Dit geeft perspectief voor de andere onderwijssectoren om op basis van bestaande databestanden de benchmarks verder te ontwikkelen en te gaan gebruiken, daarbij rekening houdend met de specifieke omstandigheden binnen hun sector.

Daarnaast kan worden geconcludeerd dat overhead verschillend kan worden gedefinieerd. In de rapporten over het basisonderwijs en het voortgezet onderwijs wordt dat op dezelfde manier gedaan. Het rapport over het hoger onderwijs hanteert echter een andere definitie van overhead. Begin 2008 zal OCW daarom een bijeenkomst organiseren waar benchmarksonderzoekers afspraken kunnen maken over gemeenschappelijke definities en uitgangspunten.

De benchmarks die nu zijn gemaakt kunnen worden vergeleken met een *foto* uit een *lopende film*. Ze bevatten een startpunt, een foto, ook wel een nulmeting genoemd. De *film* loopt door en ontwikkelt zich verder. Bestuurders van instellingen kunnen met de cijfers op zoek naar verklaringen en oorzaken van mogelijke verschillen. De instellingen met relatief weinig overhead (*best practices*) zijn overigens niet per definitie voor alle instellingen het beste voorbeeld. Wie alleen kijkt naar de laagste overhead doet geen recht aan de prestaties van de individuele instellingen. Dat geldt voor alle sectoren, en vooral in het hoger onderwijs en het beroeps-onderwijs.

De primaire verantwoordelijkheid van het verder optimaliseren van de bedrijfsvoering ligt bij de onderwijssectoren zelf. Ik zal dat proces nauwgezet volgen en zonodig ondersteunen.

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