

BUREAUCRATISERING IN HET ONDERWIJS
verkenning



BUREAUCRATISERING IN HET ONDERWIJS

Colofon

De Onderwijsraad is een onafhankelijk adviescollege, opgericht in 1919. De raad adviseert, gevraagd en ongevraagd, over hoofdlijnen van het beleid en de wetgeving op het gebied van het onderwijs. Hij adviseert de ministers van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. De Eerste en Tweede Kamer der Staten-Generaal kunnen de raad ook om advies vragen. Gemeenten kunnen in speciale gevallen van lokaal onderwijsbeleid een beroep doen op de Onderwijsraad.

De raad gebruikt in zijn advisering verschillende (bijvoorbeeld onderwijskundige, economische en juridische) disciplinaire aspecten en verbindt deze met ontwikkelingen in de praktijk van het onderwijs. Ook de internationale dimensie van educatie in Nederland heeft steeds de aandacht.

De raad adviseert over een breed terrein van het onderwijs, dat wil zeggen van voorschoolse educatie tot aan postuniversitair onderwijs en bedrijfsopleidingen. De producten van de raad worden gepubliceerd in de vorm van adviezen, studies en verkenningen. Daarnaast initieert de raad seminars en websitediscussies over onderwerpen die van belang zijn voor het onderwijsbeleid.

De raad bestaat uit zeventien leden die op persoonlijke titel zijn benoemd.

Verkenning *Bureaucratisering in het onderwijs. Suggesties voor de beleidsagenda*, uitgebracht aan de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

Nr. 20040166/753, april 2004.

Uitgave van de Onderwijsraad, Den Haag, 2004.
ISBN 90-77293-19-1

Bestellingen van publicaties:

Onderwijsraad
Nassaulaan 6
2514 JS Den Haag
email: secretariaat@onderwijsraad.nl
(070) 310 00 00 of via de website: www.onderwijsraad.nl

Ontwerp en opmaak:

Maarten Balyon grafische vormgeving

Drukwerk:

Drukkerij Artoos

© Onderwijsraad, Den Haag
Alle rechten voorbehouden. All rights reserved.

BUREAUCRATISERING IN HET ONDERWIJS

Suggesties voor de beleidsagenda

OTS BUREAU
20040166/753

OTZ KENNIS

CONTACTPERSOON

BEHEERSAMEN

PLAATS / DATUM
Den Haag, 26 april 2004

OPDRACHT
Verkenning Bureaucratïsering in het
onderwijs

Aan de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
Mevrouw M.J.A. van der Hoeven
Postbus 16375
2500 BJ Den Haag

Mevrouw de minister,

Met genoegen biedt de raad u deze verkenning met als
titel *Bureaucratïsering in het onderwijs. Suggesties voor
de beleidsagenda* aan.

In het Werkprogramma 2003 van de raad heeft u het
onderwerp bureaucratïsering opgenomen. Aanleiding is
dat bij politici, onderwijsbestuurders en vakbonden to-
nemende twijfel bestaat over de bureaucratïebeheersing
en kostendoelmatigheid van het onderwijs.

De discussie gaat met name over de vraag of het klopt
dat een steeds groter deel van de onderwijsuuro niet
meer bestemd is voor het directe onderwijsleerproces,
maar wordt besteed aan beleid, organisatie, het invullen
van formulieren en dergelijke (secundaire processen).

Binnen alle onderwijssectoren, zo laat deze verkenning
zien, is sprake van een verschuiving van primaire naar
secundaire bestedingsposten. Dit vormde vervolgens
aanleiding een bronnenonderzoek te doen naar de facto-
ren die aan de ophoging van de kosten voor de secun-
daire onderwijsprocessen bijdragen.

Het doel van deze verkenning is de discussie rondom dit
onderwerp bij de overheid, de onderwijsbestuurders,
schoolmanagers, leraren en ouders verder te voeden en
suggesties voor de verdere hantering aan te reiken. De
raad hoopt dat de voorliggende verkenning goede aan-
knoopingspunten biedt om het primaire proces in ere te
herstellen.

Namens de Onderwijsraad,

prof.dr. A.M.L. van Wieringen
Voorzitter

drs. A. van der Rest
Secretaris

ONDERWIJS raad

INDIENLAND 4
2334 ZJ DER RAAD
TELEFOON 070 210 00 00
FAX 070 234 14 14
E-MAIL SECRETARIAAT@ONDERWIJSRAAD.NL
WEBSITE WWW.ONDERWIJSRAAD.NL

Inhoudsopgave

Samenvatting	10
1 Inleiding	18
1.1 Aanleiding en probleemschets	18
1.2 Actuele discussie	19
1.3 Begripsdefiniëring en conceptueel kader	20
1.3.1 Begripsdefiniëring	21
1.3.2 Conceptueel kader	22
1.4 Vraagstelling en opbouw verkenning	23
1.4.1 Vraagstelling	23
1.4.2 Opbouw verkenning	24
2 Bureaucratisering en kostendoelmatigheid verkend	25
2.1 Bureaucratiebeleving	25
2.2 Onderzoek naar bureaucratieaspecten	28
2.3 Stand van zaken onderzoek kostendoelmatigheid, primaire en secundaire onderwijsprocessen en schaalearbeiden	30
2.3.1 Nederlands onderzoek	30
2.3.2 Buitenlands onderzoek	32
2.3.3 Andere sectoren vergelijkenderwijs	34
2.4 Onderzoek IOO: stelselniveau	35
2.4.1 Inleiding	35
2.4.2 Uitkomsten gehele onderwijssector	37
2.5 Onderzoek IOO op stelselniveau: uitkomsten per sector	39
2.5.1 Primair onderwijs	39
2.5.2 Voortgezet onderwijs	40
2.5.3 Beroepsonderwijs en volwasseneneducatie	40
2.5.4 Hoger beroepsonderwijs	41
2.5.5 Wetenschappelijk onderwijs	42
2.6 Onderzoek IOO: besturen- en instellingenniveau	43
2.6.1 Inleiding	43
2.6.2 Uitkomsten	44
2.7 Conclusies	46

3	Externe en interne factoren	49
3.1	Inleiding	49
3.2	Externe factoren	49
3.2.1	Decentralisatie naar gemeenten en onderwijsinstellingen	50
3.2.2	Kwaliteitszorg, toezicht en verantwoording	52
3.2.3	Uitbreiding zorgtaken en vernieuwingstaken	55
3.2.4	Decentralisatie arbeidsvoorwaarden en personeelsbeleid	59
3.2.5	Schaal en schaalvergroting	62
3.3	Interne factoren	66
3.3.1	Budgetmaximalisatie	66
3.3.2	Afwenteling op omgeving	66
3.4	Naar oplossingen	67
4	Onderwerpen voor de beleidsagenda	69
4.1	Reflectie	69
4.2	Conclusie: verbetering van de discussie over bureaucrativering	72
	Literatuur	78
	Bijlage	
Bijlage 1:	Actuele discussie	B.1-83
Bijlage 2:	Afkortingen	B.2-89

Samenvatting

De raad constateert een toenemende twijfel over de bureaucratiebeheersing en kostendoelmatigheid in het onderwijs. Politici, onderwijsbestuurders en vakbonden mengen zich in de discussie over de vraag of het klopt dat een steeds groter deel van de onderwijsseuro niet meer bestemd is voor 'de handen in de klas' (het primaire onderwijsleerproces), maar gaat naar beleid, organisatie, formulieren en dergelijke (secundaire processen).

De juistheid van de toenemende twijfel over kostendoelmatigheid en bureaucratiebeheersing is tot dusverre niet empirisch aangetoond. Kwantitatieve cijfers over de besteding van onderwijsmiddelen aan primaire en secundaire onderwijsprocessen in het Nederlandse onderwijs ontbreken. Daarom heeft de raad onderzoek laten doen naar die bestedingen. De uitkomsten laten zien dat er in alle onderzochte sectoren sprake is van een verschuiving van primaire naar secundaire bestedingsposten.

Dit roept vervolgens de vraag op hoe een vergroting van het secundaire onderwijsaandeel is te verklaren. Vermoedelijk dragen zowel externe (maatschappelijke en bestuurlijke) als interne factoren bij aan de versterking van de secundaire onderwijsprocessen en aan de daaraan verbonden stijgende kosten.

Op zich hoeft een verschuiving van primaire naar secundaire bestedingsposten niet verontrustend te zijn. Cruciaal is de vraag of deze verschuiving de kwaliteit van de onderwijsoutput schaadt. Is dit nadelig voor leerlingen en studenten, of komt het die kwaliteit juist ten goede? Worden de middelen efficiënt en effectief ingezet?

De verkenning maakt duidelijk dat het hier om een complex onderwerp gaat. Daar komt bij dat het empirisch onderzoek naar bureaucratiesering en kostendoelmatigheid in Nederland en ook internationaal nog beperkt is. Onderzoek naar de relatie tussen onderwijskwaliteit en kostenverdeling (effectiviteit) ontbreekt vrijwel.

Vraagstelling

Met deze verkenning wil de raad vanuit bestaand onderzoek, aanvullend bronnenonderzoek en zelf uit te zetten onderzoek een deel van de vragen die er rondom het onderwerp bureaucratiesering leven, beantwoorden. In deze verkenning staan de volgende vragen centraal.

Doen de verschijnselen samenhangend met bureaucratiesering zich voor in de verschillende onderwijssoorten en heeft dit gevolgen voor de kostendoelmatigheid?

Hoe is de besteding van de onderwijsmiddelen voor de diverse elementen van het primaire en secundaire proces op het macroniveau van het onderwijs (in alle sectoren) in de afgelopen twintig jaar gewijzigd? Zo ja, is de factor schaal van invloed hierop?

Welke externe factoren beïnvloeden de verhouding tussen primaire en secundaire processen in de richting van toename van de secundaire processen?

Welke interne factoren beïnvloeden de verhouding tussen primaire en secundaire processen in de richting van toename van de secundaire processen?

Welke onderwerpen dienen op de beleidsagenda gezet te worden?

Bevindingen

Gebleken is dat in het algemeen in de beleving van betrokkenen bij het onderwijs(beleid) een afkeer bestaat van (de negatieve aspecten van) bureaucrativering. De positieve kanten ervan komen in publieke uitlatingen niet aan bod. De meeste bezwaren richten zich tegen bureaucrativering die de centrale overheid veroorzaakt. Ook in de politieke discussie komt naar voren dat er bezorgdheid bestaat over de besteding van middelen aan secundaire processen. De regering benadrukt bij voortduring dat het beleid is gericht tegen verzwaring van beleids- en administratieve lasten. Daarnaast bestaan er ook in het onderwijs bezwaren tegen interne bureaucrativering in de vorm van de creatie van nieuwe organisatieniveaus, regels en procedures. Deze ontwikkeling kan interne oorzaken hebben, maar niet altijd wordt onderkend dat soms externe factoren hier (mede) bepalend zijn.

Organisatiethoretisch is beredeneerd en aangetoond dat schaalvergroting doorgaans gepaard gaat met allerlei veranderingen in de organisatiestructuur. Zo is er een toename van specialisatie van taken en functies en komen er grotere en meer gedifferentieerde onderdelen. Ook het sturingssysteem is verder ontwikkeld. Bij taak- en functiedifferentiatie is er namelijk integratie nodig, onderlinge afstemming, zodat alle eenheden zich richten op de doelen van de organisatie. Integratie komt tot stand via speciale coördinatie-mechanismen, zoals werk- en overleggroepen. De coördinatie vereist bovendien procedurevoorschriften voor de diverse overlegvormen.

Ook het empirische internationale onderzoek toont een relatie tussen schaal en kosten-doelmatigheid. Schaalvergroting is niet per se negatief. Schaalvergroting gaat gepaard met zowel schaalvoordelen (inzet gespecialiseerd personeel, kostenbesparing op materiaal en gebouwen) als schaalnadelen (formele organisatieprocedures, verminderde betrokkenheid, reiskosten voor leerlingen en studenten). Daarbij moet ook een onderscheid worden gemaakt tussen bestuurlijke en institutionele schaalvergroting: bestuurlijke schaalvergroting kan gepaard gaan met onderwijs dat kleinschalig is georganiseerd.

Het lijkt er sterk op dat sprake is van een U-vormige relatie tussen kosten en schaal. Schaalvergroting leidt eerst tot afname van de nettokosten per leerling, maar vanaf een gegeven moment slaat dit om in een toename. Er is dus een optimale schaal waar de kosten zo laag mogelijk zijn. Als het alleen gaat om de directe kosten voor een school, dan wordt dat punt later bereikt dan wanneer ook de leeropbrengsten en eventuele externe effecten (reistijd voor ouders en leerlingen, veiligheid) meetellen. Aangezien schoolbesturen vooral oog zullen hebben voor de directe kosten, bestaat het gevaar dat scholen groter worden dan wenselijk is vanuit het oogpunt van de macrodoelmatigheid.

Op basis van het representatieve onderzoek van het IOO (Instituut Onderzoek Overheids-uitgaven) naar de besteding van onderwijsmiddelen aan primaire en secundaire onderwijstaken, kan worden geconstateerd dat de toename sinds 1990 van het macrobudget voor de gehele onderwijssector vooral ten goede is gekomen aan secundaire onderwijstaken. De decentralisatie van taken en budgetten naar gemeenten, onderwijsinstellingen, schoolbesturen en onderwijsverzorgende instellingen leidde tot een toename van administratieve en beheerslasten op de lagere niveaus. Dit heeft er echter niet toe geleid dat secundaire budgetten op centraal niveau afnemen. Integendeel, op centraal rijksniveau is er een toename van stelseltaken zichtbaar (zoals taken voor vernieuwingsimpulsen, beheer en studiefinanciering).

De externe factoren die mogelijk invloed uitoefenen op de verhouding tussen primaire en secundaire processen, hangen samen met beleidsontwikkelingen (of effecten daarvan) die zijn te vatten onder de noemer schaalvergroting, decentralisatie en autonomievergroting. Het gaat concreet om de volgende maatregelen:

- decentralisatie naar gemeenten en onderwijsinstellingen;
- kwaliteitszorg, toezicht en verantwoording;
- uitbreiding zorgtaken en vernieuwingstaken;
- decentralisatie arbeidsvoorwaarden en personeelsbeleid; en
- schaal en schaalvergroting.

Van alle maatregelen kan worden gesteld dat ze (als neveneffect) hebben geleid tot extra overhead voor de scholen en de instellingen. Doel van het toekennen van meer beleidsvrijheid was in dit verband het bevorderen van een grotere efficiëntie in het handelen van de scholen en instellingen, met als bijkomend effect lagere kosten voor de rijksoverheid. Maatregelen in het kader van de overheveling van taken naar de gemeenten hebben juist geleid tot extra kosten voor de gemeenten. Voor de scholen respectievelijk instellingen hadden deze eveneens als doel het mogelijk maken van maatwerk, met als mogelijk effect een grotere efficiëntie.

Naast invloeden van buitenaf kennen organisaties ook interne factoren die de kostendoelmatigheid beïnvloeden. Bij gebrek aan de juiste prikkels kunnen organisaties ondoelmatig gedrag gaan vertonen, bijvoorbeeld door meer te groeien dan doelmatig zou zijn (budgetmaximalisatie). Daarnaast houden scholen vaak geen rekening met niet direct meetbare kosten (en baten) van schaalvergroting voor leerlingen en de omgeving van de school.

Conclusies en mogelijke oplossingen

De raad concludeert dat in de begrotingen en de bestedingen van onderwijsinstellingen verschuivingen zijn opgetreden van het primaire naar het secundaire proces. De redenen hiervoor kunnen volstrekt legitiem zijn, maar met name in vo (voortgezet onderwijs), bve (beroepsvorming en volwasseneneducatie), hbo (hoger beroepsonderwijs) en wo (wetenschappelijk onderwijs) bestaat daardoor kans op bureaucratisering als neveneffect. Op voorhand kan niet gezegd worden dat bureaucratisering als een negatieve ontwikkeling moet worden geduid. Niettemin moeten de risico's van schaalnadelen en bureaucratisering in grote onderwijsorganisaties onder ogen worden gezien. Daarbij moet men zich realiseren dat scholen zelf vaak onvoldoende prikkels krijgen om, met het oog op een doelmatige besteding van middelen, een optimale schaal en een optimale omvang van de overhead te realiseren.

De raad concludeert dat decentralisatie, autonomievergroting en rekenschap afleggen uitstekende richtpunten zijn geweest zijn voor het onderwijsbeleid van de afgelopen jaren, maar dat er wel een prijskaartje aan verbonden is, namelijk de toegenomen administratieve- en verantwoordingslast voor scholen. Dit wreekt zich ook in de budgetten voor het secundair proces.

Daarbij concludeert de raad dat afzonderlijk gezien genoemde beleidsmaatregelen en ontwikkelingen wellicht nuttig kunnen zijn, maar dat de verplichtingen zich opstapelen. Dit pleit voor een integrale aanpak van het geheel van lasten.

Eveneens merkt de raad op dat indien scholen voldoende geprikkeld worden om een zo goed mogelijke kwaliteit te bieden met het beschikbare budget, er weinig aanleiding is voor de overheid om zich te bemoeien met het interne proces van de instelling. Nu die prikkels niet talrijk zijn, is er een reden voor de overheid om de prikkels voor scholen te vergroten.

Daarnaast zou elke voorgestelde beleidsmaatregel een (impliciete) kosten-batenanalyse moeten bevatten: wegen de baten van de maatregel op tegen de extra administratieve lasten. Daarbij kan gedacht worden aan het toetsen van wet- en regelgeving op de administratieve gevolgen voor onderwijsinstellingen, zoals het Actal (Adviescollege toetsing administratieve lasten) dat doet voor het bedrijfsleven.

Als scholen voldoende geprikkeld worden om een zo goed mogelijke kwaliteit te bieden met het beschikbare budget, dan is er weinig aanleiding voor de overheid om zich te bemoeien met het interne bureaucratische proces van de instelling. Een probleem daarbij is dat optimale schaal onbekend is, dat kan bovendien sterk variëren per schooltype. Bovendien is het belangrijk om onderscheid te maken tussen scholen en vestigingen. Grote scholen kunnen bijvoorbeeld georganiseerd zijn in kleinschalige vestigingen.

Dit kan een reden zijn voor de overheid om de prikkels voor scholen te vergroten, bijvoorbeeld door de keuzevrijheid van ouders te versterken door toezicht uit te oefenen bij het ontstaan van regionale monopolies en het 'misbruiken van machtsposities', zoals de NMa (Nederlandse Mededingingsautoriteit) dit thans voor het bedrijfsleven doet.

Ook meer transparantie kan helpen om de prikkels te verbeteren, bijvoorbeeld door middel van publiek beschikbare inspectierapporten en kwaliteitskaarten voor bve en ho, zoals die reeds bestaan in po (primair onderwijs) en vo. Ook prestatiebekostiging zou een alternatief kunnen zijn in sectoren met weinig concurrentie zoals de bve-sector. Daarnaast kan gebruikt gemaakt worden van geavanceerde benchmarktechnieken, om binnen een sector de kostendoelmatigheid van instellingen te vergelijken.

Effecten van schaalvergroting op de onderwijskwaliteit en de omgeving van de school zouden zoveel mogelijk expliciet moeten worden betrokken bij de inrichting van het onderwijs. De eerder genoemde geavanceerde benchmarktechnieken zouden daar een bijdrage aan kunnen leveren, doordat daarbij niet alleen naar de input maar ook naar de output van de school wordt gekeken.

Ten slotte is 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.

Agenda's

Met deze verkenning is gebleken dat bureaucrativering vele gezichten heeft, die niet allemaal op voorhand verwerpelijk zijn. Bureaucratie draagt immers ook bij aan overzichtelijkheid en voorspelbaarheid van gedrag en beschermt mensen tegen willekeur. Ondanks deze positieve aspecten heeft de raad in deze verkenning laten zien dat er veel redenen zijn om waakzaam te zijn. Over een langere periode bezien zijn extra middelen voor het onderwijs zelden ten goede gekomen aan het primaire proces. Dat geldt – zij het in verschillende mate – voor alle onderwijssectoren. Er is weinig fantasie voor nodig om te zien waar het doortrekken van deze trend toe zal leiden. Dat is een ontwikkeling die niet ongestraft door kan gaan. Externe factoren vanuit de ministeries versterken het bureaucrativeringsproces binnen onderwijsinstellingen. Dat zijn factoren zoals decentralisatie, verantwoordingsprocedures en bepalingen vanuit het ministerie van SZW (Sociale Zaken en Werkgelegenheid) over arbeidscondities, die zonder meer worden toegepast op duizenden scholen. Daarnaast wijst de raad op interne factoren die door het bestuur en het management van de instellingen zelf direct of indirect worden veroorzaakt. Al deze factoren zijn ieder afzonderlijk wel te rechtvaardigen, maar al deze factoren bij elkaar maken dat het tijd is om bureaucrativering weer in te dammen. Dat zal niet ineens gaan. Maar het is volgens de raad wel degelijk mogelijk het primaire proces in ere te herstellen en beheers- en ondersteunende instanties te zien als dienaren van dit primaire proces. Om de weg daarnaartoe te wijzen heeft de raad op basis van de bevindingen in deze verkenning een agenda aangereikt voor minister en parlement, voor bestuur en management en voor beroepsbeoefenaren en leerlingen, deelnemers en studenten, die hoop geeft op een beheersing van de bureaucrativering.

Hieronder geeft de raad aan welke elementen *minister en Tweede Kamer* aan de huidige discussie kunnen toevoegen.

Algemeen

- (1) Project administratieve lastenverlichting.
 - Zwaar aanzetten administratieve lastenverlichting: *project OCW ontregelt* als mogelijk voorbeeld voor andere sectoren uitwerken.
- (2) Agendering kostendoelmatigheid.
 - Kostendoelmatigheid als onderwerp opnemen in sectorplannen als HOOP 2004 (*Hoger Onderwijs- en Onderzoek Plan*), *Koers BVE* en *Koers VO*. Onderdeel maken van de bekostigingsdialoog met instellingen voor hoger onderwijs.
 - Bevorderen van onderzoek naar kostendoelmatigheid in alle onderwijssectoren.
 - Opstellen van internationale benchmarks voor leerling- of studentgebonden kosten en terbeschikkingstelling hiervan aan instellingen en besturen.

Cumulatie beleidsmaatregelen tegengaan

- (3) Kwaliteit en verantwoording.
 - Terugdringen 'rekenschapsheroiek' ("en dan gaan we ze daar ook keihard op afrekenen") die ten koste kan gaan van de kwaliteit van het primaire proces.
 - Afweging kosten en baten van prestatieverantwoording.
- (4) Zorg en innovatie.
 - De invasie van zorg(systemen) in het onderwijs minder administratief optuigen, laat scholen zo veel mogelijk zelf beschikken over de inzet van externe hulp.
- (5) Arbeidsvoorwaarden.
 - Vereenvoudiging arbeidsvoorwaarden en arbeidsvoorwaardenoverleg.
- (6) Cumulatie-effect.
 - Integrale aanpak van administratieve lasten.
 - Betere benutting van reeds beschikbare gegevens.
 - Voorkomen van tegenstrijdigheid in regelgeving.
 - Kosten-batenanalyses van regelsystemen opstellen.
 - Integrale toetsing van voorgenomen wet- en regelgeving op administratieve gevolgen voor instellingen.

Bureaucratiebeheersing op het niveau van instellingen en besturen

- (7) Deregulering binnen besturen en instellingen.
 - Aanmoedigen kostendoelmatigheid door besturen en instellingen.
- (8) Fusiemoratorium.
 - Voorstellen tot fusiepauze in hbo en bve in overweging geven bij sectororganisaties.
 - NMa-achtige rol bij toetsen fusies overwegen.
- (9) Schaalbeheersing.
 - Behoud keuzemogelijkheden voor scholen, afdelingen en opleidingen door ouders en deelnemers en studenten als rem op verdere schaalvergroting.
- (10) Budgetmaximalisatie.
 - Tegengaan van ongewenste regionale monopolies (NMa-achtige functie).
- (11) Afwenteling op omgeving.
 - Bevorderen van inspraak vanuit de schoolomgeving als inperking van keuzevrijheid van deelnemers en afnemers dreigt.

Vervolgens geeft de raad aan welke elementen door *bestuur en management* van onderwijsinstellingen aan het debat kunnen worden toegevoegd.

Algemeen

- (1) Project administratieve lastenverlichting.
 - Vast onderdeel maken van de gesprekken tussen minister en instellingen.
- (2) Agendering kostendoelmatigheid.
 - Benchmarking door sector en brancheorganisaties en toepassing op het niveau van instellingen en besturen; gebruikmaken van door de minister opgestelde internationale referentiepunten (benchmarks).

Cumulatie beleidsmaatregelen tegengaan

- (3) Kwaliteit en verantwoording.
 - Interne versoering en vereenvoudiging.
- (4) Zorg en innovatie.
 - Ondersteuning initiatief van professionele beroepsbeoefenaren en deelnemers tot herdefiniëring primaire proces.
- (5) Arbeidsvoorwaarden.
 - Vereenvoudiging arbeidsvoorwaarden en arbeidsvoorwaardenoverleg.
 - In medezeggenschapsorganen dit gezamenlijk belang periodiek aan de orde stellen.
- (6) Cumulatie-effect.
 - Integrale aanpak voor het geheel aan administratieve lasten op het niveau van instellingen en besturen.
 - Inrichten van een meldpunt bureaucrativering voor scholen en instellingen.

Bureaucratiebeheersing op instellings- en bestuursniveau

- (7) Dereguleringen binnen besturen en instellingen.
 - Opnemen kostendoelmatigheid en ontwikkeling in leerling- en studentgebonden kosten in jaarverslag; vaste bespreking hiervan met interne en externe betrokkenen.
- (8) Fusiemoratorium.
 - In veel gevallen is het waarschijnlijk beter energie te steken in de school zelf en minder in fusies.
- (9) Schaalbeheersing.
 - Interne schaalverkleining doorvoeren en 'opting out' procedures uitwerken.
- (10) Budgetmaximalisatie.
 - Benchmarking tussen besturen en instellingen, mede kijkend naar benchmarking op sectorniveau en internationaal niveau.
- (11) Afwentelen op omgeving.
 - Inspraak van omgeving organiseren bij beslissingen ten aanzien van de structuur van scholen en instellingen.
 - Effecten van schaalvergroting op de omgeving van de school expliciet betrekken bij de inrichting van het onderwijs.

En ten slotte geeft de raad aan welke elementen door professionele beroepsbeoefenaren en deelnemers aan het debat kunnen worden toegevoegd.

Algemeen

- (1) Project administratieve lastenverlichting.
 - Signalen naar OCW (en via OCW naar de 'regelfabriek' SZW) geven over voortgang lastenverlichting.
- (2) Agendering kostendoelmatigheid.
 - Signalen naar sector- en brancheorganisaties en OCW geven over ontwikkeling van kostendoelmatigheid en leerling- en studentgebonden kosten.

Cumulatie beleidsmaatregelen tegengaan

- (3) Kwaliteit en verantwoording.
 - Interne verantwoording zo direct en lichtvoetig mogelijk opzetten en gebruiken; meer vertrouwen op directe contacten.
- (4) Zorg en innovatie.
 - Initiatief tot herdefiniëring primaire proces, waardoor bepaalde specifieke zorgtaken tot het primair proces kunnen gaan behoren.
- (5) Arbeidsvoorwaarden.
 - Vanuit bevordering professionaliteit kijken naar en tegengaan van verdere bureaucrativering van arbeidsvoorwaarden.
- (6) Cumulatie-effect.
 - Integrale aanpak van administratieve lastenverlichting.
 - Benutting van reeds beschikbaar gestelde gegevens.
 - Voorkomen van tegenstrijdigheid in regelgeving.
 - Aandringen op kosten-batenanalyses van regelsystemen.
 - Toetsen van voorgenomen wet- en regelgeving op administratieve gevolgen voor instellingen.

Bureaucratiebeheersing op instellings- en bestuursniveau

- (7) Dereguleringen binnen besturen en instellingen.
 - Bespreking jaarlijkse voortgang in verbetering van kostendoelmatigheid met de beroepsbeoefenaren en ouders, leerlingen, deelnemers en studenten.
- (8) Fusiemoratorium.
 - Fusievoornemens vanuit bestuur en management tijdig kritisch bezien.
- (9) Schaalbeheersing.
 - Initiatieven nemen tot interne schaalverkleining (vorming van kleine scholen van bijvoorbeeld enkele honderden leerlingen en studenten in vo, bve en ho).
- (10) Budgetmaximalisatie.
 - Oog hebben voor het mogelijk ontstaan van regionale monopolies (NMa-achtige functie).
- (11) Afwentelen op omgeving.
 - Oog hebben voor inspraak vanuit de schoolomgeving en voor behoud van keuzevrijheid van deelnemers en afnemers.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding en probleemschets

In het *Werkprogramma 2003* van de raad is het onderwerp bureaucratisering opgenomen. Het onderwerp roept op dit moment nog meer vragen op dan dat er al antwoorden te geven zijn. De raad brengt deze verkenning uit, met als doel de discussie rondom dit onderwerp verder te voeden en suggesties voor de verdere hantering aan te reiken.

De raad constateert een toenemende twijfel over de bureaucratiebeheersing en kostendoelmatigheid in het onderwijs. Politici, onderwijsbestuurders en vakbonden mengen zich in de discussie over de vraag of het klopt dat van iedere euro die besteed wordt aan het onderwijs, een steeds groter deel niet meer bestemd is voor 'de handen in de klas' (het primaire onderwijsleerproces), maar voor beleid en organisatie: formuleren en dergelijke (secundaire processen).

Peiling website

Aan bezoekers van de website van de Onderwijsraad is de volgende vraag voorgelegd: "Steeds vaker weerklinkt het geluid dat veel geld in onze maatschappij gaat zitten in bureaucratie. Geldt dat ook voor het onderwijs?" 73% van de antwoorden was positief. Dit beeld komt overeen met het beeld uit andere publicaties, waarin veelal weerzin beleefd wordt tegen de bureaucratie in het onderwijs.

De juistheid van de twijfel over kostendoelmatigheid en bureaucratiebeheersing is tot dusverre niet empirisch aangetoond. Kwantitatieve cijfers over de besteding van onderwijsmiddelen aan primaire en secundaire onderwijsprocessen in het Nederlandse onderwijs ontbreken. Daarom heeft de raad onderzoek laten doen naar die bestedingen. Dit onderzoek betreft alle onderwijssectoren met uitzondering van het speciaal onderwijs. De uitkomsten laten zien dat er in alle onderzochte sectoren sprake is van een verschuiving van primaire naar secundaire bestedingsposten. Dit onderzoek komt aan bod in paragraaf 2.4.

Dit roept vervolgens de vraag op hoe een vergroting van het aandeel van secundaire posten is te verklaren. Vermoedelijk dragen zowel externe (maatschappelijke en bestuurlijke) als interne factoren binnen de onderwijsinstellingen bij aan de versterking van de secundaire onderwijsprocessen en aan de daaraan verbonden stijgende kosten. Zie hiervoor hoofdstuk 3.

Wat zijn verder de gevolgen van deze verschuiving in de bestedingen? Op zich hoeft deze niet verontrustend te zijn. Cruciaal is de vraag of deze de kwaliteit van het onderwijs ten goede komt. Worden de middelen efficiënt en effectief ingezet?

De verkenning maakt duidelijk dat het hier om een complex onderwerp gaat. Daar komt bij dat het empirisch onderzoek naar bureaucrativering en kostendoelmatigheid in Nederland en ook internationaal nog beperkt is. Onderzoek naar de relatie tussen onderwijskwaliteit en kostenverdeling (effectiviteit) ontbreekt vrijwel. Deze verkenning zal hierover dus geen uitspraken kunnen doen.

Vanuit een inventarisatie van het bestaande onderzoek, aangevuld met bronnenonderzoek en de uitkomsten uit het in opdracht van de raad uitgevoerde onderzoek naar de verdeling van onderwijsmiddelen naar primaire en secundaire uitgaven, wordt een deel van de vragen die er rondom het onderwerp leven, beantwoord.

De volgende paragraaf 1.2 stipt enkele elementen uit de huidige discussie aan. Daarna beschrijft de raad de gehanteerde begrippen, het conceptuele kader en de centrale vraagstelling.

1.2 Actuele discussie

De politiek heeft de afgelopen tijd bij verschillende gelegenheden aandacht gevraagd voor de verhouding tussen uitgaven voor het primaire en het secundaire proces in het onderwijs. Het Tweede-Kamerlid Vergeer-Mudde (SP) stelde bijvoorbeeld de vraag of in een concreet geval bij een hogeschool een onevenredig groot deel van de publieke middelen aan overhead wordt besteed. Een ander voorbeeld betreft een overleg van de vaste kamercommissie voor Onderwijs met de minister, waarin een van de commissieleden vroeg naar inzicht in de kwalitatieve en kwantitatieve toegevoegde waarde van de middelen voor de beroepsonderwijskolom en de impulsmiddelen voor het vmbo (voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs).¹ Een belangrijke vraag was welk deel nu eigenlijk terecht komt bij de scholen en de leerlingen en of er niet te veel overhead is.

Uit de antwoorden van de bewindslieden op deze vragen blijkt, dat zij van mening waren dat het lumpsumsysteem inhoudt dat de instellingen zelf bepalen hoe zij hun middelen inzetten ten behoeve van het verzorgen van hoger onderwijs. Ook het personeelsbeleid behoort tot de verantwoordelijkheid van de instellingen. De minister verklaarde wél voornemens te zijn om per 1 augustus 2005 het financieel jaarverslag in te voeren, zodat voor iedereen zichtbaar wordt waaraan het schoolbudget wordt besteed.

In de bve-sector (beroepsonderwijs en volwasseneneducatie) vindt discussie plaats over op handen zijnde bezuinigingen en de invulling daarvan. Zo vreest bijvoorbeeld het Landelijk Platform Medezeggenschap BVE dat bezuinigingen op personeel mede te maken hebben met uit de hand gelopen overhead. Het stelt dat bij sommige ROC's (Regionale Opleidingen Centra) circa 50% van alle middelen voor personeel naar overhead gaat. De steeds maar groeiende bureaucratie gaat ten koste van het product: kwalitatief goed onderwijs. Er zou niet langer bekibbeld moeten worden op het primaire proces, noch bezuinigd moeten worden op lesgevend personeel ten behoeve van de groeiende overhead.

¹ *Overleg van de vaste kamercommissie voor Onderwijs op 18 juni 2003 over het Jaarverslag 2002 en het Onderwijsverslag 2002 van de Inspectie. TK 2002-2003, 28880, nr. 108.*

In het kader van de discussie over de invoering van lumpsumbekostiging in het primair onderwijs hebben de vakbonden zich in de discussie gemengd. De AOb (Algemene Onderwijsbond) en de OCNV (Onderwijsbond Christelijk Nationaal Vakverbond) vinden de materiële bekostiging nog steeds ontoereikend. Zij vrezen dat bij lumpsumbekostiging subsidiëring van deze component vanuit de personele component zal gaan optreden. Dat vindt men ongewenst. De invoering van de lumpsum mag niet ten koste gaan van het onderwijsproces.² Vanuit de Tweede Kamer zijn in dit verband veel vragen aan de minister gesteld.³

De minister vindt dat de invoering van lumpsumbekostiging niet ten koste mag gaan van het primaire proces. De jaarrekening zal een verantwoording geven van de inzet van lumpsummiddelen. Deze verantwoording zal zodanig ingericht zijn, dat het mogelijk is de inzet van de middelen naar de verschillende soorten uitgaven te monitoren en te evalueren. In het kader van de wettelijke regeling van de jaarrekening wordt een transparante verantwoording van de uitgaven voorgeschreven, zowel ten opzichte van de rijksoverheid als ten opzichte van de medezeggenschapsorganen op (boven)schools niveau. Onderdeel van deze verantwoording is dat verschuivingen in de uitgaven zichtbaar gemaakt worden. De minister acht oormerking in strijd met de principes van een grotere bestedingsvrijheid voor de scholen.

Bij een andere gelegenheid merkte de minister op dat onder het primaire proces moet worden verstaan alles wat uit de wet voortvloeit: het lesgeven, de kerndoelen, examenvoorschriften, het aantal lessen. Een limitatieve opsomming van alle reguliere schoolactiviteiten waarop de inspectie toeziet, wil zij niet geven. De scholen zijn vrij in het maken van keuzes.

Er bestaat kortom, ondanks de vele kritische vragen, een ruime politieke steun voor een grote bestedingsvrijheid voor onderwijsinstellingen, ook in het vo (voortgezet onderwijs) en het po (primair onderwijs). Er is weinig begrip voor de zorgen van personeelsorganisaties over verschuiving van de uitgaven van personeel naar materieel. De bewindslieden zijn voorshands niet geneigd rechtstreeks in te grijpen; wel streven zij naar een grotere inzichtelijkheid. Dat zal gaan gebeuren door het wettelijk regelen van een transparante verantwoording in de jaarrekening van (eventuele verschuivingen tussen) de uitgaven.

1.3 Begripsdefiniëring en conceptueel kader

Deze paragraaf definieert de centrale begrippen en domeinen in deze verkenning en concretiseert en schematiseert deze in een conceptueel kader.

² *Brief van de AOb en de OCNV aan de leden van de vaste kamercommissie voor Onderwijs d.d. 9 september 2003 inzake ontschotting personele en materiële budgetten.*

³ *Lijst van vragen en antwoorden. TK 2002-2003, 28 600 VIII, nr. 143.*

1.3.1 Begripsdefiniëring

Bureaucratisering en kostendoelmatigheid

Begrippen volgens Van Dale

Bureaucratisering

Verambtelijking van het leven door de vele voorschriften en paperassen. Vaak met een misprijzende connotatie: *zijn universiteitsbesturen geen bureaucratische bolwerken?*

Bureaucratie

Heerschappij van de ambtenaren; het te rigoureuus vasthouden aan ambtelijke maatstaven en voorschriften, dat kan ontaarden in machtsmisbruik en bedillierig jegens het publiek; het geheel van regelende instanties en regelingen.

Kostendoelmatigheid (efficiëntie)

Het verkrijgen van het grootst mogelijk effect of resultaat met of uit een gegeven kracht, middel of toestand.

Uitgangspunt van deze verkenning is het begrip *bureaucratisering*. Het begrip heeft in de discussie vaak een sterk negatieve lading en wordt veelal geassocieerd met administratieve lasten, administratieve rompslomp, overhead en regeldruk. Ook de omschrijvingen in de Van Dale bevestigen dit. Hetzelfde geldt voor het begrip *bureaucratie*. Slechts een van de drie omschrijvingen is neutraal: “het geheel van regelende instanties en regelingen”. Deze laatste betekenis toont aan dat *bureaucratie* geen slecht verschijnsel is. In de oorspronkelijke betekenis is het begrip *bureaucratie* positief. Max Weber, die beschouwd wordt als de grondlegger van de bureaucratietheorie, introduceerde het begrip aan het einde van de negentiende eeuw in deze laatste betekenis als wijze van organiseren. Mintzberg, die voortbouwt op de theorie van Weber, benadrukt onder meer de nauwe relatie tussen de mate van bureaucratiesering en de omvang of schaal van organisaties.

Een van de manieren om de mate van bureaucratiesering in het onderwijs uit te drukken is het weergeven van de verhouding tussen kosten van secundaire onderwijsprocessen en die van primaire onderwijsprocessen. *Secundaire processen* zijn de onderwijsprocessen die niet rechtstreeks gericht zijn op de leerlingen; *primaire processen* zijn de onderwijsprocessen die wel rechtstreeks gericht zijn op de leerlingen. De bespreking van de onderzoeksuitkomsten van het IOO (Instituut Onderzoek Overheidsuitgaven) over de verdeling van onderwijsmiddelen naar primaire en secundaire posten, beperkt zich tot uitkomsten volgens de meest zuivere definitie van secundaire processen, de smalle definitie. Deze definitie rekent uitsluitend activiteiten op de terreinen van administratie, beleid en beheer tot het secundaire proces.⁴

Kostendoelmatigheid (efficiëntie) is een economisch begrip dat verwijst naar een optimale inzet van gegeven middelen. Zou het onderwijs met de beschikbare middelen beter kunnen presteren, of worden de middelen al efficiënt benut?

Om de efficiëntie goed te kunnen meten is inzicht vereist in zowel de productie als de kosten van onderwijs. Met name het meten van de onderwijsproductie is echter ingewikkeld.⁵ De onderwijsproductie kan worden gezien als de bijdrage van de school aan de

⁴ Het onderzoek van het IOO hanteert twee definities om primaire en secundaire onderwijsprocessen te bepalen: een brede en een smalle variant. In de brede variant rekent IOO alle ondersteunende activiteiten die niet rechtstreeks samenhangen met het onderwijsleerproces, tot het secundaire proces. In de smalle variant rekent het IOO uitsluitend activiteiten op de terreinen van administratie, beleid en beheer tot het secundaire proces.

⁵ Bijvoorbeeld Todd & Wolpin, 2003.

ontwikkeling van leerlingen, waarbij de ontwikkeling van kinderen een cumulatief proces is dat afhangt van het talent van het kind en de bijdrage van zowel de school als de ouders. Om die ontwikkeling te meten zijn gegevens nodig over het talent en over de huidige en eerdere bijdrage van de school en de ouders, maar een deel van die informatie zal in de meeste gevallen ontbreken. Bovendien kent het onderwijs doelstellingen die zich vaak slecht laten meten.

Als de echte productie van een school niet valt te meten kan hooguit worden gekeken naar indicatoren van de onderwijsproductie zoals aantallen leerlingen en diploma's, onder de veronderstelling dat de kwaliteit niet al te sterk varieert en de inspectie een minimumkwaliteit garandeert. De economische term kostendoelmatigheid is overigens een relatief begrip; het gaat altijd om een vergelijking met de doelmatigheid van een andere instelling (of van dezelfde instelling in het verleden).

Externe factoren

Externe factoren zijn die factoren die de verhouding tussen primaire en secundaire processen in het onderwijs van buitenaf beïnvloeden. Deze factoren zijn vooral onderwijsbestuurlijk van aard en hangen deels samen met maatschappelijke ontwikkelingen. Onderwijsbestuurlijk betreft het onder meer de regelgeving van de overheid rondom beleidsprogramma's (zoals schaalvergroting, decentralisatie en deregulering, kwaliteitszorg, zorg, vernieuwing en decentralisatie van arbeidsvoorwaarden en personeelsbeleid) die leidt tot administratieve lasten, coördinatie en overleg. De naleving van deze regels vereist de inzet van personeel dat op dat moment niet kan worden gebruikt in het primaire proces. Overigens kan dit mogelijk wel indirect ten goede komen aan de kwaliteit van het onderwijs, maar daarvoor is geen empirisch bewijs beschikbaar. Voorlopig wordt in deze verkenning aangetoond dat deze beleidsprogramma's de secundaire processen in het onderwijs in ieder geval hebben doen toenemen. Alhoewel dergelijke beleidsprogramma's op zich nuttig kunnen zijn, lijkt het cumulatieve effect van de opeenstapeling van deze beleidsprogramma's de secundaire processen nog eens extra te verzwaren.

Interne factoren

Interne factoren zijn die factoren vanuit de instellingen zelf, die de verhouding tussen primaire en secundaire processen in het onderwijs beïnvloeden. In dit verband grijpt deze verkenning onder meer terug op de economische bureaucratietheorie van Niskanen (1968). Niskanen veronderstelt dat bureaucraten uit zijn op macht, prestige, rendement en promotie. Het gevolg van dergelijk gedrag is dat instellingen er eerder toe neigen groter te worden dan zich te richten op grotere efficiëntie. Onderwijsbestuurders en leidinggevendenden zullen bijvoorbeeld streven naar een zo groot mogelijke onderwijsinstelling binnen de budgetrestricties die hen worden opgelegd. Dat betekent dat de groei pas zal stoppen op het moment dat de totale uitgaven gelijk zijn aan de totale inkomsten.

Suggesties beleidsagenda

De raad stelt voor de beleidsagenda van minister en Tweede kamer, van bestuur en management van onderwijsinstellingen en van professionele beroepsbeoefenaren en deelnemers suggesties voor ter verbetering van de kostendoelmatigheid in het onderwijs.

1.3.2 Conceptueel kader

De centrale begrippen zijn in onderstaand conceptueel kader nader geconcretiseerd en geschematiseerd.

Overzicht 1: Conceptueel kader

A. Bureaucratisering (schaal) en kostendoelmatigheid

- Subjectief perspectief
 - Bureaucratiebeleving en schaalbeleving
- Objectief perspectief
 - Organisatiethoretisch onderzoek bureaucratietheorie (relatie met schaal)
 - Onderwijseconomisch empirisch onderzoek kostendoelmatigheid (relatie kostendoelmatigheid en bureaucrativering/secundaire processen; relatie kostendoelmatigheid en schaal)
 - IOO studie macroniveau
 - IOO studie mesoniveau

Factoren die van invloed zijn op kostendoelmatigheid en bureaucrativering

B. Externe factoren

- Beleidsprogrammering OCW
 - Schaalvergroting
 - Decentralisatie en deregulering
 - Kwaliteitszorg, toezicht en verantwoording
 - Zorgtaken; vernieuwingstaken
 - Decentralisatie arbeidsvoorwaarden en personeelsbeleid
- Beleidsstapelning (cumulatie-effect)

C. Interne factoren

- Positiemaximalisatie; monopolievorming
- Afwenteling op omgeving

D. Suggesties voor de beleidsagenda

- Minister en Tweede Kamer
- Bestuur en management van onderwijsinstellingen
- Professionele beroepsbeoefenaren en deelnemers

1.4 Vraagstelling en opbouw verkenning

1.4.1 Vraagstelling

Voor deze verkenning zijn binnen het conceptuele kader een aantal centrale vragen geformuleerd:

Kostendoelmatigheid (schaal) en bureaucrativering

(1) Doen de verschijnselen samenhangend met bureaucrativering zich voor in de verschillende onderwijssoorten en heeft dit gevolgen voor de kostendoelmatigheid?

(2) Hoe is de besteding van de onderwijsmiddelen voor de diverse elementen van het primaire en secundaire proces op het macroniveau van het onderwijs (in alle sectoren) in de afgelopen twintig jaar gewijzigd? Zo ja, is de factor schaal van invloed hierop?

Externe factoren

(3) Welke externe factoren beïnvloeden de verhouding tussen primaire en secundaire processen in de richting van toename van de secundaire processen?

Interne factoren

(4) Welke interne factoren beïnvloeden de verhouding tussen primaire en secundaire processen in de richting van toename van de secundaire processen?

Agendavorming

(5) Welke onderwerpen dienen op de beleidsagenda gezet te worden?

1.4.2 Opbouw verkenning

Hoofdstuk 2 signaleert het probleem van de toegenomen twijfel over kostendoelmatigheid en bureaucratiebeheersing in de eerste plaats vanuit een subjectief perspectief. Geschetst wordt hoe de bureaucrativering beleefd wordt door directbetrokkenen die in het onderwijs werkzaam zijn. In de tweede plaats is een objectieve benadering gevolgd: organisatiekundig vanuit de bureaucratietheorie en onderwijs-economisch vanuit het empirisch onderzoek naar kostendoelmatigheid. Deze objectieve benadering van probleemdefiniëring wordt ondersteund met kwantitatieve gegevens over de verhouding tussen secundaire en primaire kosten op stelselniveau en het niveau van besturen en onderwijsinstellingen. Het hoofdstuk sluit af met conclusies (*beantwoording vraag 1 en 2*).

Hoofdstuk 3 beschrijft aan de hand van bronnenonderzoek en deels empirisch hoe de externe factoren van buitenaf (*beantwoording vraag 3*) en de interne factoren van binnenuit de instellingen (*beantwoording vraag 4*) de bureaucrativering in het onderwijs mogelijk ongunstig beïnvloeden. Dit hoofdstuk sluit af met enkele conclusies in de vorm van oplossingen, die de opmaat vormen voor hoofdstuk 4.

Hoofdstuk 4 reflecteert op de bevindingen in deze verkenning (paragraaf 4.1) en biedt in paragraaf 4.2 suggesties ter verbetering van de kostendoelmatigheid en bureaucrativering voor de beleidsagenda van de minister en Staten-Generaal (1), het bestuur en management van onderwijsinstellingen (2) en beroepsbeoefenaren en deelnemers (3) (*beantwoording vraag 5*).

2 Bureaucratisering en kostendoelmatigheid verkend

In dit hoofdstuk komt in de eerste plaats de subjectieve benadering aan bod: hoe beleven directbetrokkenen bureaucratiesering (paragraaf 2.1). Daarna volgt een schets van onderzoek naar kostendoelmatigheid en bureaucratiesering vanuit organisatietheoretisch en onderwijs-economisch perspectief (paragraaf 2.2 en 2.3). Deze empirische benadering krijgt steun van kwantitatieve gegevens uit het onderzoek van het IOO. Deze gegevens hebben betrekking op de verhouding tussen primaire en secundaire kosten (paragraaf 2.4, 2.5 en 2.6). Het hoofdstuk sluit af met conclusies (paragraaf 2.7).

2.1 Bureaucratiebeleving

In talloze publicaties komt naar voren dat er een grote weerzin bestaat tegen bureaucratie in het onderwijs, in welke vorm deze ook voorkomt. Bureaucratie wordt, behoudens een enkele uitzondering, dus als iets negatiefs ervaren of de mogelijk positieve kanten ervan worden niet als zodanig herkend. Een systematisch onderzoek naar de beleving van bureaucratie in het onderwijs is echter niet aangetroffen.

De rijksoverheid neemt op allerlei terreinen maatregelen die de bureaucratische belasting moeten terugdringen. Inmiddels is al geruime tijd sprake van een dergelijk beleid, maar uit de kritiek uit het onderwijsveld valt op te maken dat het succes tot nu toe beperkt lijkt. De overheid wordt in het algemeen gezien als de grote boosdoener. Het gaat daarbij niet alleen om de politiek en het ministerie van OCW (Onderwijs, Cultuur en Wetenschap), maar ook om de administratieve lasten die wet- en regelgeving van andere ministeries en regels van uitvoerende organen veroorzaken.

Uit een onderzoek naar de regeldruk in een aantal OCW-sectoren (primair onderwijs, beroepsonderwijs en volwasseneneducatie, wetenschappelijk onderwijs, onderzoek- en wetenschapsbeleid en de podiumkunsten) komt ook naar voren dat potentiële regeldruk (aantal regelingen) en feitelijke regeldruk (kosten) in de eerste plaats worden veroorzaakt door OCW en in de tweede plaats door het ministerie van SZW (Sociale Zaken en Werkgelegenheid). Echter als het gaat om irritaties, dan zijn het vooral regelingen van SZW, waaraan men zich ergert.⁶ Opvallend is dat de wet- en regelgeving van het ministerie van SZW relatief vaak wordt genoemd als irritant. Het betreft de Arbeidsomstandighedenwet 1998 (80%), Wet verbetering poortwachter (75%) en de Arbeidstijdenwet (70%). Op de eerste plaats vinden we evenwel de OCW-bekostigingsbesluiten als WPO (Wet op het primair onderwijs), WEB (Wet educatie en basisvorming) en WHW (Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek) tezamen. In het po noemt 90% van alle respondenten de bekostigingsregelingen irritant. Het betreft hierbij feitelijk sector-specifieke regelingen. In het algemeen, en dat wordt ondersteund door meer kwalitatieve

6 *Donker van Heel, Van Zutphen en Zoon, 2004.*

informatie uit de interviews, percipiëren respondenten het ministerie van SZW als “een ware regelfabriek”. Deze uitkomsten zijn gebaseerd op uitspraken van 278 respondenten, waarvan bijna 200 directeuren van instellingen (p. 79).

Naast kritiek op de overheid zijn er ook klachten over interne administratieve rompslomp en langdurige procedures binnen grootschalige onderwijsorganisaties. De WRR (Wetenschappelijk Raad voor het Regeringsbeleid) wijst er in zijn advies *Waarden, normen en de last van het gedrag* (2003) op, dat de schaalvergroting in het onderwijs geleid heeft tot groei van de overhead en een toename van bureaucratiesing binnen de school zelf. Leerlingen worden bijvoorbeeld in de brugklas met soms wel tien verschillende leraren geconfronteerd; dit leidt tot regels van coördinatie, tot methoden om meetbaar te maken wat leraren doen en tot het meer verantwoording afleggen aan de schoolleiding. Er is dus niet alleen bureaucratiesing gericht op verantwoording aan Den Haag, maar ook gericht op verantwoording aan de vele kleine ‘Zoetermeertjes’, de grote scholengemeenschappen zelf, die ook weer de verschillende eenheden in de school moeten coördineren. Er is vaak gewezen op het gevaar dat scholen hierdoor de ‘kwalitatieve’, minder meetbare factoren, zoals hun eigen onderwijskundige en pedagogische niveau en profiel, gaan verwaarlozen.

Het dagblad *Trouw* verzamelde naar aanleiding van een op het onderhavige thema toegespitste bespreking van de onderwijsbegroting 2004 reacties van een aantal schoolleiders. In het algemeen vinden zij dat de Haagse regels remmend werken op de totstandkoming van door scholen zelf gewenste onderwijsvernieuwingen. Om bijvoorbeeld goed te kunnen inspelen op de wensen van de regionale arbeidsmarkt, zijn grote vrijheid van handelen en flexibiliteit noodzakelijk. Die worden onvoldoende geacht. Ook voor andere vernieuwings- of profileringsactiviteiten ontbreekt de speelruimte. Een andere bron van ergernis betreft de methode van subsidieverdeling via specifieke procedures. Deze brengen een grote bureaucratische beweging op gang. Alleen al een poging om voor subsidie in aanmerking te komen kost veel tijd en energie. Vaak is ook nog sprake van een vergeefse poging omdat er veel belangstellenden zijn.

Overheidscontrole

Een directeur van een ROC illustreert met onderstaand voorbeeld hoe ver de controle door de overheid is doorgeschoten (Eindhovens Dagblad, 15 januari 2004).

“Een volwassen deelnemer die werken en leren wil combineren, moet liefst elf formulieren invullen voordat hij of zij geaccepteerd wordt als student. In het dossier van een deelnemer moeten een aanmeldingsformulier, een geldig legitimatiebewijs zitten, een diploma en cijferlijst van de genoten vooropleiding(en) en een getekend plaatsingsbewijs. Het stagecontract moet voorzien zijn van vier handtekeningen, namelijk van de instelling, de brancheorganisaties, de deelnemer en de school. Voor aanvang van de studie moet de deelnemer het collegegeld hebben betaald aan de school. De school fungeert als incassobureau voor het ministerie van OCW. Wanneer de werkgever deze rekening wil betalen, moet de deelnemer een machtiging tekenen voor instemming. Verder moet het dossier een getekende klassenlijst bevatten waaruit blijkt dat de deelnemer daadwerkelijk de lessen gevolgd heeft. Wil de studiedeelnemer van studierichting veranderen, dan moet alles weer opnieuw. U kunt zich voorstellen met een school van 2200 leerlingen wat een enorme logistieke processen erbij komen

kijken om deze handtekeningen te verkrijgen en alles correct te registreren. Voor een school is het bijna onmogelijk dit alles foutloos te doen.”

Ook zijn er kritische geluiden over bureaucrativering die instellingen *zelf* veroorzaken, soms als gevolg van schaalvergroting. In het laatste geval kan worden gedacht aan een vestigingsdirecteur voor wie het centrale bestuursorgaan (te) ver weg staat. In de beleving van de directeur van een (ooit zelfstandige) afzonderlijke vestiging zijn de regels van de rijksoverheid vervangen door regels en procedures van het centrale bestuursorgaan en in voorkomende gevallen van het middenmanagement. Het is evident dat het een vestigingsdirecteur veel meer tijd en inspanning kost om bepaalde maatregelen aanvaard en gerealiseerd te krijgen dan in de vroegere situatie, waarin hij uitsluitend van doen had met zijn schoolnabije bestuur.

In andere gevallen roert zich soms het personeel. Als voorbeeld kan worden genoemd de discussie die binnen de Universiteit van Amsterdam is aangezwengeld door de Centrale Ondernemingsraad. De ondernemingsraad heeft ernstig bezwaar tegen het feit dat de uitgaven voor onderwijs en onderzoek aan deze universiteit slechts 46% van het totale budget vormen. Het College van Bestuur vindt overigens ook dat het budget voor onderwijs en onderzoek verhoudingsgewijs hoger moet worden. De ondernemingsraad is verder van mening dat de ernstige financiële problematiek bij de universiteit het hoofd kan worden geboden op een wijze die zo min mogelijk schade doet aan de primaire processen.

Ook onderstaand voorbeeld, waarin resultaten zijn opgenomen uit een eigen onderzoek van een onderwijsinstelling onder betrokkenen, illustreert de ervaren bureaucratie van onderwijsinstellingen zelf, in het bijzonder op het terrein van administratieve handelingen.

Meldpunt bureaucratie op school: ROC Koning Willem I College, Den Bosch

Enkele voorbeelden van ontvangen meldingen bij schoolmeldpunt Bureaucratie.

Scholing

- aanvragen loopt over te veel schijven;
- aanvragen die buiten het geijkte patroon vallen, zijn moeilijk over te brengen;
- door de eigen organisatie voorgeschreven scholing moet aangevraagd worden als betrof het scholing op verzoek van een medewerker;
- bij voorgeschreven scholing is de noodzaak daartoe mistig; en
- bij voorgeschreven scholing wordt er geen doelgroepanalyse gemaakt of analyse van de beginsituatie; mensen die niet deelnemen worden wel achtervolgd met aanmaningen en dreigbrieven maar er wordt niet gekeken of voor hen de scholing wel noodzakelijk was

Urenregistratie

- in het systeem is de docententaak te ver gedetailleerd;
- in het systeem is geen ruimte voor werkzaamheden buiten de geijkte paden;
- het systeem is traag en buitengewoon klantvriendelijk;

- de noodzaak van het uren registreren is mistig; er zijn al systemen waarmee uren registreren (deels) ook kan;
- de beloofde toelichting bij de werkwijze voor urenregistratie blijft achterwege;
- systeem is zodanig dat het uitlokt tot creatief invullen; en
- systeem ontkent de verantwoordelijkheidszin van de gewone docent.

Kwaliteit formulieren

- voor leerlingen zijn standaardformulieren niet te lezen;
- voor grote groepen medewerkers ook niet (voorbeeld formulier jaartaak-belasting);
- formulieren worden aan het bureau bedacht, ingevoerd en niet met de gebruikers geëvalueerd; de uitvaardigende dienst houdt zich niet op met gebruiksvriendelijkheid; en
- afkortingen!

Uit de studie van de Onderwijsraad *Een voorwerp van aanhoudende zorg* (2003a), met resultaten van een panelonderzoek naar de zorgen over het onderwijs, komt naar voren dat 71% van de ouders vindt dat scholen te groot zijn en te veel leerlingen hebben. Dit wordt voor de onderwijssectoren po, vmbo en havo/vwo ongeveer even vaak (circa 30%) genoemd.

Van de respondenten die in het onderwijs werken, vindt 76% dat de scholen leraren te veel taken geven naast lesgeven. Bij de ouders is dit minder een punt van zorg (51%). Als gekeken wordt naar de drie onderwijssectoren blijkt deze zorg veruit het meest betrekking te hebben op het po.

Als het grootste probleem wordt de grootte van de school gezien (90%). In het algemeen vindt men dat de politiek de problemen die met de organisatie van scholen te maken hebben, moet aanpakken. In totaal 43% van de respondenten vindt, dat naast de politiek ook de schoolleiding verantwoordelijk is voor het aanpakken van de problemen. De gemeente wordt nog door 30% als medeverantwoordelijke genoemd.

Uit de manier waarop mensen bureaucraties beleven blijkt, dat er reden tot zorg is over de wellicht onevenwichtige verhouding tussen primaire en secundaire onderwijsprocessen. In de nu volgende paragrafen komt aan de orde of (empirisch) onderzoek dit bevestigt.

2.2 Onderzoek naar bureaucratieaspecten

Verschillende auteurs gaan in op de relatie tussen schaal, organisatie en bureaucratie. Mintzberg (1979) benadrukt vanuit organisatiethoetisch perspectief dat schaalvergroting doorgaans gepaard gaat met allerlei veranderingen in de organisatiestructuur. Naarmate een organisatie groter wordt, is de structuur van de organisatie verder uitgewerkt. De specialisatie van taken en functies neemt toe, de organisatieonderdelen worden groter en meer gedifferentieerd. Het sturingsysteem is verder ontwikkeld en het gedrag van de mensen in de organisatie is verder geformaliseerd. Ook de professionaliteit van het management neemt toe. Aangenomen wordt dat deze structuur- en sturingsaspecten met bureaucratiesamenhangen.⁷

⁷

Veen, 1980; Van de Venne, 2002.

Onderwijsorganisaties worden vaak professionele bureaucratieën genoemd met twee te onderscheiden domeinen: het operationale of onderwijskundige domein en het organisatorische of beheersmatige domein.⁸

- Het professionele domein, ofwel het domein van de onderwijsgevenden, heeft betrekking op het primaire proces in de school, het werken met leerlingen en studenten.
- Het organisatorische of beheersmatige domein is het domein van de bestuurders (het bestuur en de schoolleiding). Dit domein richt zich op bureaucratische of beheersmatige aspecten, zoals de verdeling van taken en functies, het ontwerpen van schoolplannen, formele criteria en regels voor leerlingen en hun prestaties. Besluiten over de uitvoering liggen bij de professionals en besluiten over de standaarden bij de bestuurders. Door participatie van docenten in de besluitvorming kan afstemming gerealiseerd worden tussen het organisatorische en het onderwijskundige domein.

Houtveen, Graaf-Haalboom, Van de Grift en Lagerweij (1999) beschrijven voor het po vier organisatiestructuurmodellen, waaruit duidelijk blijkt dat door schaalvergroting de structuur van scholen gelaagder en complexer wordt:

- het traditionele model met twee niveaus en twee functies (directie en leerkrachten);
- de grotere basisschool met één locatie, waarbij het middenmanagement door bouwcoördinatoren wordt ingevuld;
- de grotere basisschool met meer dan één locatie (de locaties worden geleid door het middenmanagement); en
- het cluster van kleinere basisscholen, met een middenmanagement gevormd door locatieleiders, nu onder een clusterdirecteur; in dit model blijven, anders dan in model 3, de scholen apart bestaan.

Volgens de auteurs kennen de meeste scholen nog het traditionele organisatiemodel (56%), maar in de periode van 1992 tot 1997 heeft bijna een kwart van de scholen een andere structuur gekregen. Het percentage scholen zonder locaties, met meerdere hiërarchische lagen (model 2), is verdubbeld (van 10% naar 20%); het percentage scholen met meerdere locaties (model 3) is weinig gegroeid (van 6% naar 9%), en het percentage scholen dat samenwerkt in een cluster is bijna verdrievoudigd (van 6% naar 16%). Er is dus een sterke ontwikkeling in de richting van grotere organisatorische eenheden, met bovenschoolse managementstructuren. Tegelijkertijd ontstaan in toenemende mate nieuwe afdelingen of kerngroepen tussen het niveau van de directie of locatieleiding en het niveau van de leerkrachten.

Bij taak- en functiedifferentiatie is er integratie nodig, onderlinge afstemming, zodat alle eenheden zich richten op de doelen van de organisatie. Integratie komt tot stand via speciale coördinatiemechanismen, zoals werk- en overleggroepen. Daarmee wordt tegelijkertijd de organisatie geformaliseerd.⁹ De coördinatie vereist namelijk procedurevoorschriften voor de diverse overlegvormen. De mate waarin procedurevoorschriften toegepast worden, indiceert de formalisatiegraad van de organisatie.

⁸ Rice & Schneider, 1994; Slegers, 1991.
⁹ Ax, 1993.

Met het bovenstaande kan vooralsnog aangenomen worden dat vergroting van de schaal van organisaties de secundaire processen heeft doen toenemen, ofwel de bureaucratische elementen vergroot heeft. Hoewel deze ontwikkeling niet per definitie negatief is – volgens Weber was het zelfs zo dat de zuiver bureaucratische organisatie vanuit een technisch oogpunt het meest doelmatig werkt – zijn er ook bezwaren tegen. Scott (1998) omschrijft vier bureaucratische pathologieën, te weten vervreemding, overconformiteit, ongevoeligheid en hardvochtigheid. Allemaal verschijnselen met negatieve gevolgen voor de betrokkenen.

Met het voorafgaande is vanuit een organisatiethoretische invalshoek besproken dat naarmate organisaties groter worden, de kans op bureaucrativering in de betekenis van versterking van secundaire processen, toeneemt. Op zich hoeft dit nog geen signaal tot ongerustheid te zijn, mits onderwijseconomisch gezien organisaties tenminste doelmatig opereren. Paragraaf 2.3 belicht het probleem vanuit het onderzoek naar (kosten)-doelmatigheid.

2.3 Stand van zaken onderzoek kostendoelmatigheid, primaire en secundaire onderwijsprocessen en schaafeffecten

Deze paragraaf inventariseert empirisch materiaal over kostendoelmatigheid, primaire en secundaire onderwijsprocessen en schaafeffecten. Het overzicht bestrijkt de verschillende onderwijssectoren (voorzover informatie beschikbaar is), bespreekt buitenlandse publicaties en werpt vergelijkenderwijs een blik op andere sectoren, met name op de zorgsector.

2.3.1. Nederlands onderzoek

Kostendoelmatigheid

De Nederlandse overheid heeft de afgelopen twintig jaar schaalvergrotingsoperaties ingezet, onder meer vanuit het motief van kostendoelmatigheid. Zo zijn bijvoorbeeld in 1993 in het po de normen voor het starten en opheffen van een school verscherpt. Om een school te beginnen zijn sindsdien, afhankelijk van de gemeentegrootte, minimaal 200 tot 333 leerlingen vereist (voorheen 80 tot 200). Sluiting vindt plaats als er minder dan 23 tot 200 leerlingen zijn (voorheen 50 tot 125).

Empirisch bewijs voor de kostenbesparing die van dit soort maatregelen wordt verwacht, is schaars. Uit een onderzoek van Merkies (2000) naar de kostenbesparing in het vo blijkt dat de kosten per leerling halveren bij groei van een school van twintig naar honderd leerlingen. Ook bij een verdere groei van scholen zijn nog aanzienlijke kostenreducties te realiseren, boven de tweehonderd leerlingen nemen de schaalvoordelen echter sterk af.

Onderzoekstechnisch gezien is het inmiddels mogelijk gebleken om kostendoelmatigheid van instellingen op een meer geavanceerdere wijze te berekenen met behulp van een zogenaemde 'stochastic frontier analysis'. Deze methode gaat uit van de meest efficiënte instellingen ('best practice'), deze dienen als richtpunt ('benchmark'). De efficiëntie van instellingen wordt vervolgens uitgedrukt ten opzichte van dit richtpunt. Het beoordelen van de doelmatigheid van een instelling kan dan verder geschieden aan de hand van de volgende vragen:

- Technische efficiëntie: is een hogere productie mogelijk met de huidige inzet van middelen?
- Allocatieve efficiëntie: is een hogere productie mogelijk door inzet van de huidige middelen in een andere verhouding?
- Schaafeffecten: is een efficiëntere productie mogelijk met een andere schaal-grootte?

Goudriaan, Jongbloed en Van Ingen (1998) schatten de kostendoelmatigheid van het hoger onderwijs in de periode 1990-1994 met behulp van deze methode. Voor het hbo (hoger beroepsonderwijs) zijn het aantal studenten (per type opleiding) en de contract-activiteiten gebruikt als criterium voor het bepalen van de 'productie'. In het wo (wetenschappelijk onderwijs) is gekeken naar studenten (per type opleiding) en publicaties (naar geldstroom) als indicatoren. Uit de analyse blijkt dat de meeste hogescholen en universiteiten op een nagenoeg optimale schaal lijken te werken. Ook blijken de verschillen in kosten en kwaliteit tussen instellingen vrij klein te zijn. De ruwe kostenefficiëntie ligt in het hbo op 92% (variërend van 76% tot 98%) en in het wo op 93% (variërend van 84% tot 99%), wat wil zeggen dat de minimale kosten gemiddeld 7-8% onder de werkelijke kosten liggen. Internationaal bezien is dat een relatief hoge doelmatigheidsscore.

Bij analyse van de factoren die maken dat de ene instelling in dit onderzoek beter scoort dan de andere, blijkt het in het hbo te gaan om zaken die alleen op de (middel)lange termijn te beïnvloeden zijn. Zo hebben minder doelmatige hogescholen relatief veel ondersteunend personeel en oudere personeelsleden. Verder blijkt het niet efficiënt om nevenvestigingen in een andere gemeente te hebben. Ten slotte hebben ook veranderingen in de studentenaantallen invloed op de doelmatigheid.

In het wo blijkt de post bestuur en beheer (centrale overhead) de doelmatigheid negatief te beïnvloeden, terwijl de researchoriëntatie van universiteiten een positief effect heeft. Opvallend genoeg zou het aandeel ondersteunend personeel de efficiëntie op universiteiten juist vergroten, in tegenstelling tot tijdelijk personeel. Ten slotte verkleinen het aandeel auditoren en de aanwezigheid van een academisch ziekenhuis de doelmatigheid, maar dit zijn factoren waar een universiteit weinig invloed op kan uitoefenen.

Verschillen in kostendoelmatigheid zijn volgens Goudriaan e.a. (1998) dus vooral terug te leiden tot factoren die instellingen zelf niet op korte termijn kunnen beïnvloeden. Als rekening wordt gehouden met dergelijke factoren, dan zijn de verschillen in kostendoelmatigheid (zuivere kostenefficiëntie) beduidend kleiner (variërend van 90% tot 95% in het hbo en 90% tot 97% in het wo). Een kanttekening bij bovenstaande conclusies is dat de gebruikte indicatoren een beperkt beeld geven van de productie van het hoger onderwijs.

Van Ingen, Buurman en Willemsen (2000) geven een overzicht van doelmatigheidsstudies voor verschillende onderwijssectoren. Zij concluderen dat instellingen in de publieke sector niet zomaar kunnen worden vergeleken met de marktsector. De publieke sector moet voldoen aan eisen die door de overheid worden gesteld, bijvoorbeeld op het gebied van toegankelijkheid van het onderwijs. Bovendien is het meten van kwaliteit in de dienstensector lastig. Dat geldt niet alleen voor publiek bekostigde productie, maar ook voor veel diensten die de marktsector aanbiedt.

Om de doelmatigheid van scholen in po en vo te kunnen meten, is om te beginnen een goede indicator van de productiviteit van scholen nodig. Van Ingen e.a. (2000) pleiten voor het gebruik van de testcores van leerlingen: op basis van een vergelijking van scores aan het begin en aan het einde van de school kan de toegevoegde waarde worden bepaald. Hierbij moet wel rekening worden gehouden met achtergrond- en omgevingsvariabelen.¹⁰

In het secundair beroepsonderwijs en het hoger onderwijs bemoeilijkt de 'heterogeniteit van de output' de kwaliteitsmeting. Vanwege de grote verschillen in kwaliteit tussen de opleidingen, zijn aantallen afgestudeerden bijvoorbeeld geen goede maatstaf voor productiviteit. Daarom denken Van Ingen e.a. (2000) dat 'rankings' op basis van 'peer reviews' voor met name het hoger onderwijs op termijn het hoogst haalbare zijn. Zij doen de volgende suggesties om de productiviteit in het onderwijs te verbeteren:

- gebruik van goede indicatoren, methoden en gegevens om inzicht te krijgen in de ontwikkeling van de productiviteit;
- nadere analyse om inzicht te krijgen in de determinanten van productiviteit; en
- op grond daarvan introductie van prikkels en eventuele verbetering van de bekostiging(svoorwaarden).

Recent heeft Van Ingen (2003) onderzocht of het haalbaar is om de doelmatigheid van ROC's te schatten met behulp van een geavanceerde 'frontier' kostenfunctie, waarbij het aantal deelnemers (naar type opleiding) en de inkomsten uit contractactiviteiten over meerdere jaren als outputindicator worden gebruikt. Daaruit blijkt dat het technisch goed mogelijk is om de productiviteit van onderwijsinstellingen op deze manier te analyseren, zonder dat deze instellingen veel tijd kwijt zijn met het verzamelen van informatie. Wel is het zo dat de kwaliteit van de gebruikte data beperkingen oplevert. Gedurende de eerste jaren na de invoering van de WEB moesten de instellingen hun administraties aan de nieuwe situatie aanpassen. Verdere analyse over meerdere jaren, jaren waarin de kwaliteit van de data ook is verbeterd, zou de conclusies een hechter fundament moeten geven.

Nader onderzoek naar de doelmatigheid van onderwijsinstellingen met behulp van geavanceerde onderzoeksmethoden lijkt daarom gewenst. Volgens Crawford, Klemm en Simpson (2003) kunnen bijvoorbeeld 'data envelopment analysis' en 'stochastic frontier analysis' nuttige instrumenten zijn voor het bepalen van doelmatigheid in publieke sectoren. Dergelijke technieken moeten wel met de nodige voorzichtigheid worden gehanteerd, omdat zij gevoelig zijn voor de spreiding van de waarnemingen ('outliers') en de validiteit van de outputindicatoren. De Algemene Rekenkamer (2003b) geeft aan dat stochastic frontier analysis als onderzoekstechniek het minst gevoelig is voor eventuele onvolkomenheden in de gegevens, onder de voorwaarde dat minimaal twintig tot vijftig waarnemingen beschikbaar zijn. Gezien de beperkingen van de meeste onderwijs-indicatoren lijkt deze techniek daarom het meest geschikt voor het meten van doelmatigheid in het onderwijs.

2.3.2 Buitenlands onderzoek

Buitenlands onderzoek is vooral gericht op de verdeling tussen primaire en secundaire kosten en schaaleffecten, en minder op doelmatigheid.

¹⁰ Zie Onderwijsraad, 2003c.

Primaire en secundaire kosten

Hanushek (1996) laat zien dat ook in de Verenigde Staten de overige onderwijsuitgaven sterker stijgen dan de uitgaven aan onderwijzend personeel. Zo neemt het aandeel van de uitgaven aan onderwijsgevend personeel in de totale onderwijsbegroting tussen 1960 en 1990 af van 61% tot 46%. Het is echter onduidelijk welke ontwikkeling hieraan ten grondslag ligt. Het is voorbarig om te spreken van toegenomen bureaucratie, omdat een deel van deze uitgaven ook direct gerelateerd is aan het primaire proces (zoals fondsen voor de gezondheid en pensioenen van leraren en de aankoop van boeken en lesmaterialen). Een deel ervan zou ook te maken kunnen hebben met de sterke groei van het speciaal onderwijs in die periode.¹¹

Brewer (1996) constateert dat in de staat New York steeds meer middelen buiten het klaslokaal worden ingezet. Het blijkt dat het daarbij vooral gaat om paraprofessionele middelen voor ondersteuning en niet om administratieve staf. Ook vindt Brewer geen duidelijk effect van administratie op de onderwijsproductiviteit. Er zijn volgens hem veel vooronderstellingen rond negatieve effecten van administratieve verplichtingen op schoolprestatie. Daarom is het van belang om hardere bewijzen te vinden voor de relaties tussen kostenverdeling en schoolprestaties.

Odden en Busch (1998) vinden in tegenstelling tot Hanushek dat in vrijwel alle Amerikaanse staten en districten het percentage uitgaven aan onderwijzend personeel nog steeds rond de 60% ligt. Dit heeft waarschijnlijk te maken met verschillen in definitie, wat aangeeft hoe ingewikkeld het is om uitgaven aan primaire en secundaire processen goed te scheiden.

Volgens deze auteurs gaat groei in het onderwijs al decennia lang gepaard met uitbreiding en specialisatie. Extra uitgaven worden in de meeste gevallen besteed aan gespecialiseerde docenten en andere hulpmiddelen voor leerlingen met bijzondere leerproblemen, meestal buiten het klaslokaal. De resultaten van deze extra inspanningen zijn echter vaak teleurstellend of onbekend.

Kostendoelmatigheid

Met behulp van 'data envelopment analysis' vinden Grosskopf, Hayes, Taylor en Weber (2000) dat schooldistricten in Texas 6% efficiënter zouden kunnen werken, gegeven de huidige bekostigingsregels. Als schooldistricten meer vrijheid zouden krijgen om hun budgetten anders in te zetten (zoals bij de lumpsumfinanciering in Nederland), zou nog een extra efficiëntiewinst van 0,7% kunnen worden geboekt.

In andere landen bestaat helaas nog vrijwel geen onderzoek naar het effect van de manier waarop middelen in scholen worden ingezet. In dat verband pleiten Vignoles e.a. (2000) voor grondige evaluaties van de effectiviteit van onderwijsbeleid, bijvoorbeeld met behulp van experimentele onderzoeksprojecten. In Nederland heeft Oosterbeek (2001) dezelfde suggestie gedaan.

Onderzoek naar schaalecten

Andrews, Duncombe en Yinger (2002) geven een uitgebreid overzicht van de literatuur over schaalecten in het Amerikaanse onderwijs sinds 1980. Zij kijken daarbij naar het

11 Hanushek, 2003.

effect van de schaal van scholen en schooldistricten (die de administratie van meerdere scholen regelen) op schoolprestaties, rekening houdend met de onderwijskosten en achtergrondkenmerken van leerlingen. Uit onderzoek in de Amerikaanse staat Kentucky komen Borland en Howsen (2003) tot een optimale schaal van 760 leerlingen. Deze auteurs vinden verder een positief effect op de leerprestaties van concurrentie tussen scholen.

Lee en Smith (1997) hebben onderzoek verricht naar het effect van schaal op leerprestaties en komen tot de conclusie dat voor middelbare scholen de optimale schoolgrootte ligt tussen zeshonderd en negenhonderd leerlingen. Bij minder dan zeshonderd en meer dan duizend leerlingen lijken in ieder geval schaalnadelen op te treden. In het vo zouden vooral de resultaten van achterstandsleerlingen lager uitvallen in scholen met meer dan duizend leerlingen.

Naast de schoolgrootte is ook de schaal van de regio onderzocht. In de Verenigde Staten lijken schaalvoordelen het best te benutten bij een schaal van 2.000 tot 4.000 leerlingen. Vanaf 6.000 leerlingen zouden schaalnadelen in werking treden, hoewel districten pas boven de 15.000 leerlingen beduidend minder efficiënt zouden worden. Andrews e.a. (2002) merken wel op dat helaas nog geen optimale evaluatiestudies van schaal in het onderwijs beschikbaar zijn, zodat nader onderzoek gewenst is.

2.3.3 Andere sectoren vergelijkenderwijs

Volgens Huijben en Geurtsen (2003)¹² is de beperkt opgevatte overhead in het po en vo juist relatief laag (20%) vergeleken met andere publieke organisaties als ministeries (45%), gemeenten (34%) en woningcorporaties (30%). Zij kijken daarbij naar het percentage formatieplaatsen in overheadfuncties (staf en ondersteunende functies, zoals bijvoorbeeld management, personeel en organisatie, informatie- en communicatietechnologie, financiën en administratie). De krappe financiering in onderwijs (en zorg) zou instellingen ertoe noodzaken om zo veel mogelijk middelen in te zetten in het primaire proces. Verschillen in de aard van de organisatie lijken zulke grote verschillen in overhead moeilijk te kunnen rechtvaardigen.

De studie *Tussen bed en budget* van het SCP (Sociaal en Cultureel Planbureau, 1998) analyseert de economische efficiëntie van ziekenhuizen. Het SCP vindt geen effecten van de schaalgrootte op de kosten per behandeld ziektegeval (finale productie). Als gekeken wordt naar de productie in termen van verrichtingen (intermediaire productie) is weliswaar sprake van beperkte schaalnadelen, maar grote ziekenhuizen lijken dit bij de finale productie te compenseren door minder verrichtingen en verpleegdagen per ziektegeval.

Met behulp van verschillende modellen schat het SCP de gemiddelde economische inefficiëntie op 15-19%, wat overeenstemt met bevindingen in andere landen. Nadere analyse leert echter dat grote kostenbesparingen niet direct zijn te realiseren. De verschillen in economische efficiëntie hebben namelijk voor een belangrijk deel te maken met het opleidingsniveau en de ervaring van het personeel. Een ziekenhuis met hoogopgeleid en ervaren personeel heeft hoge kosten en dus een lage economische efficiëntie, terwijl dit moeilijk te veranderen is. Andere maatregelen, waarmee tot 300 miljoen euro bespaard zou kunnen worden, zijn terugdringing van het ziekteverzuim, het aangaan van samenwerkingsverbanden¹³ en het in dienst nemen van meer deeltijdpersoneel.

¹² Vergelijk Huijben, Geurtsen, Ter Hedde, Meussen en Steinmeijer, 2002.

¹³ Concurrentie tussen ziekenhuizen drijft de kosten op doordat ziekenhuizen concurreren op kwaliteit in plaats van op prijs.

Ook een specifiek onderzoek van Blank, Koolmees, Vogelaar en Waaijers (2002) naar de relatie tussen overhead en productie van ziekenhuizen laat zien, dat ziekenhuizen weliswaar te veel staf en administratie hebben, maar dat dit slechts een klein effect heeft op de totale kosten (rond 1%). De ervaringen in de zorg lijken dus te suggereren dat de productie weliswaar efficiënter zou kunnen, maar dat geen grote kostenbesparingen te verwachten zijn.

2.4 Onderzoek IOO: stelselniveau

In de vorige paragraaf is ingegaan op empirisch onderzoek naar kostendoelmatigheid, de besteding van onderwijsmiddelen voor het primaire en secundaire onderwijsproces en schaaleardeffecten.

In het buitenland heeft vooral Amerikaans onderzoek betrekking op de verhouding tussen primaire en secundaire kosten. In Nederland is dergelijk onderzoek niet voorhanden. Deze leemte vormde voor de raad aanleiding onderzoek uit te zetten bij het IOO naar de besteding van onderwijsmiddelen voor het primaire en secundaire onderwijsproces binnen alle onderwijssectoren (po, vo, bve en ho). Het speciaal onderwijs is buiten beschouwing gelaten.

Er zijn twee soorten gegevens verzameld: gegevens op stelselniveau en gegevens op het niveau van besturen en instellingen. In deze en in de volgende paragraaf komen de resultaten van het onderzoek op stelselniveau aan bod. Paragraaf 2.6 bespreekt de gegevens op besturen- en instellingenniveau.

2.4.1 Inleiding

In het IOO-onderzoek zijn op stelselniveau de primaire en secundaire budgetten op macroniveau vanuit de onderwijsbegroting en de inkomsten van de instellingen per onderwijstype geraamd. Daarbij zijn uitsluitend landelijke bronnen gebruikt. Om veranderingen in de tijd waar te kunnen nemen zijn deze macrobudgetten voor de jaren 2000 en vier daarvoor gelegen meetpunten (1995, 1990, 1985 en 1980) geraamd. Gekozen is voor een langere periode, omdat de processen van decentralisatie en schaalvergroting in de onderwijssector een lange implementatieperiode kennen. Voor de bve-sector is voor de periode 1980-1990 geen jaarreeks geconstrueerd, vanwege essentiële vernieuwingen die in de structuur en onderwijsinhouden van deze sector zijn aangebracht.

Definitie secundair onderwijsproces

De operationalisering van de definitie voor het secundaire budget (uitsluitend administratie, bestuur en beheer) vindt in het stelselmodel plaats met behulp van kostensoorten. In tabel 2.1 is een overzicht gegeven van de soorten kosten die samen de omvang van het secundaire budget volgens het stelselmodel bepalen voor het po en vo. Tabel 2.2 geeft een soortgelijk overzicht voor bve, hbo en wo.

Tabel 1: Operationalisering definitie secundaire onderwijsproces in stelselmodel: po en vo

Kostensoorten	po	vo
1. Financieringsstromen van het Rijk		
Rechtstreeks naar de scholen: personeel, directie	50%	100%
Rechtstreeks naar de scholen: personeel, oop	admin	admin
Rechtstreeks naar de scholen: personeel, op	0%	0%
Rechtstreeks naar de scholen: locatiegebonden materieel	0%	0%
Nascholing en bijscholing personeel	0%	0%
Intermediaire organisaties: onderwijsverzorging	0%	0%
intermediaire organisaties: onderwijsbeheer (CFI, IBG, USZO)	100%	100%
Door het Rijk uitgevoerde stelseltaken: beleid en beheer	100%	100%
Door het Rijk uitgevoerde stelseltaken: innovatie	0%	0%
2. Gemeentelijke uitgaven po en vo		
Uitgaven voor toezichthoudende taken (leerplichtwet)	0%	0%
Uitgaven voor onderwijshuisvesting	0%	0%
Aanvullende ow-uitgaven: gemeenschappelijke uitgaven	0%	0%
Aanvullende ow-uitgaven: extra op-formatie	0%	0%
Aanvullende ow-uitgaven: extra zorgformatie	0%	0%
Gemeentelijke beleid en beheerstaken	100%	100%
3. Overige intermediaire organisaties: beheer (CFI, IBG, USZO, VF)		
Indirecte inkomsten (rente-inkomsten)	100%	100%
Inkomsten via scholen	0%	0%
Wachtgelduitkeringen	0%	0%
Vervanging ziekte	0%	0%
4. Aanvullende inkomsten van scholen en schoolbesturen		
Indirecte inkomsten (rente-inkomsten)	0%	0%
Overige inkomsten	0%	0%
5. Bijdragen van ouders		
Schoolgeld: gesaldeerd met rijksmiddelen scholen		
Boekengeld	0%	0%
Vrijwillige ouderbijdragen	0%	0%
<p><i>Deze tabel geeft per kostensoort aan of en in hoeverre deze in het onderzoek van het IOO tot de secundaire kosten is gerekend. 100% wil dus zeggen dat een kostensoort in zijn geheel tot de secundaire kosten wordt gerekend, 50% voor de helft en 0% geheel niet, dus volledig primair.</i></p> <p><i>Bron: Instituut Onderzoek Overheidsuitgaven, 2003.</i></p>		

Tabel 2: Operationalisering definitie secundaire onderwijsproces in stelselmodel: bve, hbo en wo

Kostensoorten	bve	hbo	wo
1. Financieringsstromen van het Rijk			
Rijksvergoeding personele en materiele uitgaven	0%	0%	0%
GPL onderwijzend/wetenschappelijk personeel	10%	10%	10%
GPL niet onderwijzend/wetenschappelijk personeel	100%	100%	100%
Rijksvergoeding rechtspositionele uitkeringen	0%	0%	0%
Rijksvergoeding overige uitgaven	0%	0%	0%
Rijksvergoeding huisvesting	7%	8%	30%
Landelijke sectorale organisaties	50%	50%	50%
2. Bijdragen via studenten			
Colleged/schoolgeld	0%	0%	0%
Boeken en overig studiemateriaal	0%	0%	0%
Wsf, leningen	0%	0%	0%
Wsf/wts bijdragen levensonderhoud	100%	100%	100%
Wsf/wts reisvergoeding	100%	100%	100%
Stufi, studievoortgangscntrole	100%	100%	100%
3. Door het Rijk uitgevoerde stelseltaken			
Bestuursdienst departement	100%	100%	100%
Inspectie, CFI, IBG, RvA etc	100%	100%	100%
4. Gemeentelijke beheerslasten educatie			
	100%	100%	100%

GPL= gemiddelde personele lasten van de betreffende functiecategorie

Deze tabel geeft per kostensoort aan of en in hoeverre deze in het onderzoek van het IOO tot de secundaire kosten is gerekend. 100% wil dus zeggen dat een kostensoort in zijn geheel tot de secundaire kosten wordt gerekend, 50% voor de helft en 0% geheel niet, dus volledig primair.

Bron: Instituut Onderzoek Overheidsuitgaven, 2003.

2.4.2 Uitkomsten gehele onderwijssector

Ontwikkeling van het macrobudget

Het macrobudget per leerling voor de gehele onderwijssector (exclusief speciaal onderwijs) nam af in de jaren tachtig. Na 1990 was er weer een toename: in 2000 was het macrobudget 28% hoger dan in 1980. De toename van het macrobudget kwam vooral ten goede aan secundaire onderwijstaken. Het budget voor landelijke beheerstaken is in de periode 1980-2000 verdrievoudigd, de beheerslasten op de instellingen zijn verdubbeld en de lasten voor rechtspositionele uitkeringen zijn verdrievoudigd. De toename van de landelijke beheerslasten is vooral terechtgekomen bij uitvoerende instellingen als het CFI (Centrale Financiële Instellingen, een verzelfstandigd onderdeel van het ministerie van OCW), de IB-groep (Informatie Beheer Groep) en de onderwijsinspectie. De door het departement uitgevoerde beheerstaken namen af in omvang.

Tabel 3: Macrobudget per leerling/student in de gehele onderwijssector exclusief so, prijspeil 2000

	1980	1985	1990	1995	2000
<i>Bedragen x duizend euro</i>					
Macrobudget	4,5	4,3	5,0	5,2	5,8
Landelijk beheer	0,1	0,2	0,3	0,4	0,5
Beheer instellingen	0,5	0,5	0,9	1,1	1,2
Wachtgeld	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2
Primair budget	3,8	3,6	3,7	3,4	4,0
<i>Index</i>					
Macrobudget	100	96	110	114	128
Landelijk beheer	100	105	207	275	312
Beheer instellingen	100	102	171	211	224
Wachtgeld	100	89	186	353	287
Primair budget	100	95	97	91	105

Bron: Instituut Onderzoek Overheidsuitgaven, 2003.

Ontwikkeling van het primaire budget

Het primaire budget per leerling nam tot 1985 af; daarna trad een stijging op. De budgetverhoging tussen 1985 en 1995 werd uitsluitend benut om de toegenomen lasten voor beheer te dekken. Na 1995 was er sprake van een reële toename van het primaire budget voor onderwijs. Deze toename is terechtgekomen bij de verbreding van zorgtaken aan de onderkant van het stelsel: zorgleerlingen in het po, het vo en de bve. Voor primaire taken aan de bovenkant van het stelsel (vwo, hbo en wo) nam het primaire budget in de periode 1980-2000 af met 30% tot 40%.

Tabel 4: Omvang primair budget per leerling van secundaire lasten, prijspeil 2000

	1980	1985	1990	1995	2000	Index 1980-2000
<i>Bedragen x duizend euro</i>						
Po	2,7	2,8	3,2	3,0	3,4	126
Vo	4,5	4,1	4,7	4,8	5,7	127
Bve			3,5	4,6	5,6	157
Hbo	8,6	7,5	7,1	6,4	6,0	69
Wo	10,4	7,7	6,3	5,4	6,2	60
Totaal	3,8	3,6	3,7	3,4	4,0	105

Bron: Instituut Onderzoek Overheidsuitgaven, 2003

Ontwikkeling van het secundaire aandeel

Het percentage secundaire lasten nam in de gehele sector toe met 82%. In het po en in het hbo was deze toename sterker dan gemiddeld. In 2000 was het secundair budget het hoogst in de bve-sector (39%) en het laagst in het po en het vo (rond 11%). In de bve-sector is de ontwikkeling van het percentage secundair niet goed te bepalen omdat gegevens uit de jaren tachtig ontbreken. Het hoge percentage secundaire lasten in de bve-sector hangt samen met een complexe bestuursstructuur, waarbij diverse overheidspartijen een rol spelen, en met de complexiteit van het aanbod (meer dan zeshonderd verschillende soorten beroepsopleidingen en daarnaast diverse leerlijnen voor zorgleerlingen). In alle sectoren nam het aandeel secundair toe vanaf het moment dat de overheid meer verantwoordelijkheden ging overdragen aan de scholen. Deze overdracht ging gepaard met een toename van landelijke beheerslasten. Wanneer naast de scholen ook gemeenten een beheerstaak hebben (po, vo en bve), dan verdween 10% tot 12% van de overgedragen middelen naar gemeentelijke beheerslasten.

Tabel 5: Percentage secundaire lasten naar onderwijstype

	Percentage					Index				
	1980	1985	1990	1995	2000	1980	1985	1990	1995	2000
Po	4	4	7	13	11	100	100	175	325	275
Vo	9	10	9	12	12	100	111	100	133	133
Bve			42	37	39			100	88	93
Hbo	18	19	21	30	33	100	106	117	167	183
Wo	29	32	35	37	38	100	110	121	128	131
Totaal	11	12	18	21	20	100	109	164	191	182

Bron: Instituut Onderzoek Overheidsuitgaven, 2003.

2.5 Onderzoek IOO op stelselniveau: uitkomsten per sector

2.5.1 Primair onderwijs

Aantallen en schaalgrootte

Als gevolg van demografische factoren nam in de periode 1980-2000 het aantal leerlingen in het po af. In dezelfde periode nam de personele formatie toe. De toename betrof vooral het aantal vakleerkrachten en de formatie voor ondersteunende taken.

Omdat het aantal scholen relatief veel minder afnam dan het aantal leerlingen, werd de gemiddelde schaalgrootte van basisscholen in de jaren tachtig steeds kleiner. De verandering van de opheffings- en stichtingsnorm in 1993 doorbrak deze trend: vanaf 1995 was een schaalvergroting in het po waarneembaar. In 1980 was de gemiddelde schaalgrootte in het po 200 leerlingen; in 2000 was dat 221 leerlingen.

Uitgaven

In termen van percentage van het bnp (bruto nationaal product) was er sprake van een vermindering van rijksuitgaven voor po. Uitgedrukt in uitgaven per leerling (prijsspeil 2000) echter, nam het budget voor po juist toe. Deze toename vond plaats in de jaren negentig. Niet alle rijksuitgaven voor po kwamen terecht bij de onderwijsinstellingen. In 2000 ging 16% van de rijksmiddelen voor po naar landelijke beheerstaken en de onderwijsverzorgingsstructuur.

Secundair budget

In de periode 1980-2000 was er op macroniveau een reële groei van het secundaire budget: er was sprake van een verdrievoudiging van de secundaire lasten (van 4% naar 11% van het macrobudget). Er was geen verband met schaalgrootte. De belangrijkste groeifactoren waren: de toegenomen lasten voor administratie, bestuur en beheer; innovatieve stelseltaken; en kosten van ziektevervangende en werkloosheid. Het budget voor administratie, bestuur en beheer bleef landelijk nagenoeg constant en nam toe op het niveau van gemeentes, schoolbesturen en scholen. Het landelijk budget voor innovatieve stelseltaken groeide sterk. De decentralisatie van onderwijsbudgetten lijkt daarmee de belangrijkste oorzaak van de groei. Landelijk verschoof de aandacht van beheer naar toezicht en was er meer aandacht voor innovatie, terwijl op het niveau van de gemeente en van de scholen en schoolbesturen de administratieve en beheerslasten toenamen.

2.5.2 Voortgezet onderwijs

Aantallen en schaalgrootte

In de periode 1980-2000 nam het aantal leerlingen in het vo af; ook het aantal scholen werd minder. Er is geen volledig overzicht over de omvang van de formatie gedurende de gehele periode. In de jaren negentig nam deze omvang in ieder geval af: het aandeel van het onderwijsondersteunend personeel werd minder, het aandeel leraren nam toe.

Er is sprake van een schaalvergroting binnen het vo. In 1980 lag de gemiddelde schoolgrootte op 430 leerlingen; in 2000 was dat 1072 leerlingen.

Uitgaven

In de periode 1980-2000 namen de macrobudgetten voor vo, uitgedrukt in percentage van het bnp, af. Dat is gegeven het afnemende aantal leerlingen niet zo verwonderlijk. Bezien in termen van onderwijsuitgaven per leerling (prijsspeil 2000), nam het budget voor vo af in de jaren tachtig en weer toe in de jaren negentig. In 2000 was het macrobudget per leerling 33% hoger dan in 1980.

Secundair budget

In de periode 1980-2000 was er op macroniveau sprake van een reële groei van het secundaire budget. Het percentage secundair budget schommelde tot 1990 rond de 10% om daarna toe te nemen tot 12% van het totale macrobudget. Op macroniveau is er geen structureel verband met schaalgrootte waar te nemen.

2.5.3 Beroepsonderwijs en volwasseneneducatie

Aantallen en schaalgrootte

Het aantal voltijdstudenten nam af met 6%. De afname gold zowel de educatieve als de beroepsgerichte opleidingen. De verhouding tussen ondersteunend en onderwijzend

personeel is gewijzigd: in 1990 had 33% van de formatie een ondersteunende functie, in 2000 was dat 35%.

De invoering van de WEB heeft geleid tot een enorme schaalvergroting in de bve-sector. In 1990 waren er circa 575 instellingen met gemiddeld 880 leerlingen; in 2000 waren dat er 62 met gemiddeld 2000 leerlingen. Het samenvoegen van verschillende soorten beroepsonderwijs en educatie binnen een organisatorische eenheid bracht een sterke verbreding van de diversiteit van het opleidingsaanbod binnen de instellingen met zich mee. De cijfermatige ontwikkeling van deze schaalfactor is niet opgenomen in de geraadpleegde bronnen.

Uitgaven

Het macrobudget van rijksuitgaven voor de bve nam in de periode 1990-2000 toe met 29% (prijspeil 2000), terwijl het aantal voltijdstudenten afnam. Het rijk gaf sinds 1990 dus steeds meer geld per voltijdstudent uit. In 1990 waren de uitgaven per voltijdstudent 6.100 euro en in 2000 was dat 8.300 euro.

Niet alle rijksuitgaven komen terecht bij de instellingen. Een deel van de rijksmiddelen wordt gebruikt voor de uitvoering van stelseltaken op landelijk niveau en voor controle- en beheerstaken; daarnaast zijn er ook nog de kosten van de ov-jaarkaart (openbaar vervoer) en de kosten voor studieboeken. In 2000 kwam 79% van de rijksuitgaven voor het bve terecht op de instellingen; dat was 6.600 euro per student. In 2000 gaven de instellingen 7.100 euro per student uit.¹⁴ Hiervan was 91% afkomstig uit de reguliere rijksbijdrage en 9% uit andere bron; daarbij is schoolgeld beschouwd als rijksuitgave (via studiefinanciering).

Secundair budget

In de periode 1990-2000 nam het aandeel secundaire uitgaven af van 42% naar 39%. De belangrijkste oorzaken waren de niet aan onderwijs bestede middelen voor studiefinanciering en de toename van de rijksbijdragen aan de instellingen. Voorts was er een bescheiden afname van de middelen voor kenniscentra en voor wachtgeld.

2.5.4. Hoger beroepsonderwijs

Aantallen en schaalgrootte

Het aantal voltijdstudenten nam toe met 58%. De omvang van de formatie nam toe met eenzelfde percentage. De verhouding tussen onderwijzend en ondersteunend personeel is gewijzigd. Het aandeel ondersteunend personeel in de totale formatie nam iets toe (van 37% in 1980 naar 39% in 2000).

In het hbo heeft zich op bestuurlijk-organisatorisch niveau een enorme schaalvergroting voorgedaan. In 1980 waren er 353 instellingen met een gemiddelde omvang van 370 studenten; in 2000 waren er 56 instellingen met een gemiddelde omvang van 4.460 studenten. Deze schaalvergroting maakte efficiëntievoordelen mogelijk op het terrein van beheerstaken zoals financiële en personele zaken. Of de schaalvergroting ook heeft plaatsgehad in het primaire proces van het onderwijs is afhankelijk van het aantal vestigingen en de diversiteit van het opleidingsaanbod. De cijfermatige ontwikkeling van deze twee factoren is niet te achterhalen uit landelijke bronnen.

14

Voor het bepalen van het budget per leerling is het aantal ingeschreven studenten omgerekend naar fulltime equivalenten. Bij de omrekening van deeltijd (inclusief beroepsbegeleidende leerwegen) naar voltijdstudenten is uitgegaan van de verhouding van een voltijdstudent op drie deeltijdstudenten.

Uitgaven

Het macrobudget van rijksuitgaven voor het hbo nam in de periode 1980-2000 toe met 33% (prijsspeil 2000). Omdat het aantal studenten in dezelfde periode relatief sterker toenam dan de rijksuitgaven, daalden de rijksuitgaven per student. In 1980 gaf het Rijk per hbo-student 10.600 euro uit; in 2000 was dat nog 8.900 euro. De rijksuitgaven per student namen dus af met 16%.

Niet alle rijksuitgaven komen terecht bij de scholen. Een deel van de rijksmiddelen wordt gebruikt voor de uitvoering van stelseltaken op landelijk niveau en voor een aantal controle- en beheerstaken. Voorts zijn er de kosten van de ov-jaarkaart en de kosten voor studieboeken. In 2000 kwam 74% van de rijksuitgaven voor hbo terecht op de scholen; dat is 6.500 euro per student. In 2000 gaven de hogescholen 6.900 euro per student uit. Van deze uitgaven was 94% afkomstig van het rijk; 6% was afkomstig uit andere bronnen. Collegegelden zijn daarbij beschouwd als rijksuitgaven, wegens de rijksbijdrage in de studiefinanciering.

Secundair budget

Het aandeel van secundaire uitgaven steeg van 18% naar 33%. De belangrijkste oorzaken hiervan waren de toename van de formatie onderwijsondersteunend personeel, de introductie van de ov-jaarkaart en de toename van beheerslasten en stelseltaken op rijksniveau.

2.5.5. Wetenschappelijk onderwijs

Aantallen en schaalgrootte

Het aantal studenten nam tot 1990 toe met 19%, maar daarna daalde het studenten-aantal. In 2000 was het aantal studenten nog 10% hoger dan in 1980. De omvang van de formatie nam tot 1990 iets minder sterk toe dan de omvang van het studentenaantal (respectievelijk 14% en 19% meer dan in 1980). Na 1990 bleef de formatie groeien, terwijl het aantal studenten afnam. De verhouding tussen wetenschappelijk en niet-wetenschappelijk personeel is gewijzigd. Het aandeel niet-wetenschappelijk personeel in de totale formatie nam iets af (van 48% in 1980 naar 47% in 2000).

De gemiddelde schaalgrootte van universiteiten, uitgedrukt in aantallen studenten, heeft zich in de onderzochte periode nauwelijks gewijzigd. In 1980 waren er 13 universiteiten met een gemiddelde omvang van 10.275 studenten; in 2000 was de gemiddelde omvang 13.500 studenten. Naast het aantal studenten spelen ook het aantal vestigingen en de omvang en diversiteit van het aanbod van opleidingen en onderzoeksprogramma's een belangrijke rol. De cijfermatige ontwikkeling van deze twee factoren was niet te achterhalen uit de geraadpleegde bronnen.

Uitgaven

Het macrobudget van rijksuitgaven voor het wo nam in de periode 1980-1995 af met 30% (prijsspeil 2000). Daarna nam dit budget weer toe met 4 procentpunten. In 2000 lag het niveau van de rijksuitgaven voor universitair onderwijs op 74% van dat van 1980.

Het afnemende macrobudget voor universitair onderwijs ging gepaard met een toenemend aantal studenten. In de loop van de onderzoeksperiode gaf de rijksoverheid dus steeds minder geld uit voor steeds meer studenten. In 1980 gaf het Rijk per wo-student 14.600 euro uit; in 2000 was dat nog 9.900 euro (prijsspeil 2000). De rijksuitgaven per student namen dus af met 32%.

Niet alle rijksuitgaven komen terecht bij de universiteiten. Een deel van de rijksmiddelen wordt gebruikt voor de uitvoering van stelseltaken op landelijk niveau en voor een aantal controle- en beheerstaken. Voorts komt een deel van de studiefinanciering niet terecht op de instellingen (de kosten van de ov-jaarkaart en die voor studieboeken). In 2000 kwam 82% van de rijksuitgaven voor wo terecht op de instellingen. Dat is 8.100 euro per voltijdstudent.

In 2000 gaven de universiteiten 9.100 euro per student uit. Van deze uitgaven was 89% afkomstig van de reguliere rijksbijdrage, de rest uit andere bronnen. Collegegelden zijn beschouwd als rijksuitgaven (via studiefinanciering) en de middelen voor onderzoek en academische ziekenhuizen zijn buiten beschouwing gelaten.

Secundair budget

In de periode 1980-1990 was er sprake van een toename van het aandeel secundaire uitgaven, daarna bleef het aandeel secundair constant. Bezien over de gehele onderzoeksperiode nam het percentage toe van 28% naar 38%. De belangrijkste oorzaken van de toename waren de introductie van de ov-jaarkaart en de toename van beheerslasten van de IB-groep. De financiële ondersteuning van het openbaar vervoer is daarmee ten koste gegaan van de primaire taken van het universitaire onderwijs.

2.6 Onderzoek IOO: besturen- en instellingenniveau

In aanvulling op het onderzoek dat een volledig beeld geeft van de landelijke ontwikkelingen, zoals beschreven in paragraaf 2.4 en 2.5, is het IOO ook gevraagd een indicatief beeld te geven van de situatie op het niveau van besturen en instellingen. Deze paragraaf geeft de uitkomsten uit het onderzoek naar de besteding van onderwijsmiddelen weer zoals deze op basis van gegevens van besturen en instellingen zijn verzameld. Deze gegevens, die de raad overigens slechts als indicatief gebruikt, worden vergeleken met de gegevens op het landelijke niveau.

2.6.1 Inleiding

De gegevens over het hoger onderwijs zijn gebaseerd op informatie uit de jaarrekeningen en jaarverslagen. Voor de bve vond de schatting plaats op basis van jaarrekeningen en enquêtegegevens over tijdsbesteding van het personeel uit 1998. Voor het po en vo vond de schatting plaats op basis van jaarstukken en aanvullende metingen bij de besturen en onderwijsinstellingen.

Operationalisering secundaire uitgaven

In tabel 6 en 7 is een overzicht gegeven van de soorten kosten die de omvang van het secundaire budget bepalen.

Tabel 6: Operationalisering definitie secundair onderwijsproces

Kostensoorten	po	vo
1. Vragenlijst scholen		
Ondersteunende activiteiten, gericht op: de leerling of de leerkracht	0%	0%
Beleid, beheer, administratie, leiding geven, coördineren	100%	100%

Tabel 7: Operationalisering definitie secundaire onderwijsproces

Kostensoorten	bve en ho
2. Rekeningen besturen	
Uitgaven administratie, beheer en beleid	100%
Ontspanning studenten/leerlingen (sport, feest)	100%
Kantine, bijscholing, ziektevervangning	0%

De onderwijsinstellingen voor po en vo zijn op twee niveaus benaderd: het niveau van de school en het niveau van het schoolbestuur.

- De scholen zijn benaderd met een verzoek om informatie over het secundaire proces te verstrekken via een vragenlijst. De respons bedroeg 4,3% van de scholen voor po en 8,6% van de scholen voor vo. De representativiteit van de respons is beoordeeld op een viertal kenmerken (spreiding naar provincie, gemeentegrootte, schoolgrootte en bestuursgrootte).
- Van elf besturen van de responderende scholen voor po en negen besturen van de responderende scholen voor vo zijn de jaarrekeningen 2000 en 2002 geanalyseerd.

Voor de sector bve vond de schatting plaats op basis van enquêtegegevens over tijdsbesteding van het personeel uit 1998 en op basis van jaarrekeningen. Voor het hoger onderwijs is alleen gebruikgemaakt van gegevens uit jaarrekeningen. In de bve-sector, hbo en wo zijn per sector van ten minste acht instellingen volledig gedocumenteerde jaargegevens geanalyseerd.

2.6.2 Uitkomsten

Het secundaire aandeel

Op basis van de gegevens op bestuurs- en instellingenniveau uit 1998 (bve) en jaarrekeningen van instellingen en besturen (alle sectoren) zijn ramingen van de secundaire lasten op het niveau van de instelling gemaakt. Er zijn grote verschillen tussen de instellingen onderling. In het po en vo zijn de verschillen tussen de instellingen het grootst en in de bve zijn deze verschillen het kleinst.

Tabel 8: percentage secundaire uitgaven van de onderwijsinstellingen, 2000

	gemidd	mediaan	stdev	min	max	n=
po	11	9	7	0	39	84
vo	16	16	6	6	33	22
bve	30	29	4	12	43	66
hbo	41	40	5	25	57	46
wo	53	60	5	49	71	13

Bron: Instituut Onderzoek Overheidsuitgaven, 2003
 gemidd = gemiddeld
 stdev = standaarddeviatie

Stelselraming en instellingenraming van het percentage secundair op het niveau van de besturen en onderwijsinstellingen vergeleken

Volgens de stelselraming is 21% van het onderwijsbudget op de instellingen bedoeld voor secundaire taken en volgens de instellingenraming is dat 26%. De raming volgens de instellingenmethode is hoger, omdat op instellingenniveau beter zichtbaar is welk deel van de personele inzet wordt gebruikt voor secundaire taken en welk deel van de lasten voor materialen en huisvesting tot de secundaire taken kan worden gerekend. De instellingenraming van de bve valt lager uit dan de stelselraming omdat van deze sector wel de salarislasten, maar niet de totale personeelsuitgaven bekend waren. In alle varianten zijn de secundaire lasten in het po en vo het laagst en in het hbo en wo het hoogst.

Tabel 9: Percentage secundaire uitgaven op instellingenniveau volgens de stelselraming en volgens de besturen- en instellingenraming

	po	vo	bve	hbo	wo	gemiddeld
<i>Niveau instelling volgens stelselraming</i>	7	9	27	26	46	21
<i>Volgens de besturen- instellingenraming</i>	11	16	23	41	53	26

Bron: Instituut Onderzoek Overheidsuitgaven, 2003

Schaal

Op het niveau van de besturen en instellingen zijn zowel schaalnadelen van een kleine organisatie (basisschool) als schaalnadelen van een grote en complexe organisatie (ROC's) waar te nemen. Schaalvoordelen doen zich tussen deze twee uitersten voor. Schaalvoordelen komen tot uitdrukking in lagere lasten voor secundaire taken.

De uitkomsten uit het IOO-onderzoek zoals in deze paragraaf beschreven, geven vanwege het geringe aantal enquêtes en jaarrekeningen waarop de gegevens gebaseerd zijn, slechts een indicatief beeld van het secundaire aandeel op het niveau van instellingen en besturen.

2.7 Conclusies

Het 'bureaucratiegevoel' is aanwezig

Bureaucratisering kan zowel positieve als negatieve aspecten hebben. Dit geldt met name voor de organisatie. Voordeel voor de werknemers is in theorie mogelijk. Bureaucratie kan rolconflicten tegengaan en door duidelijke en voorspelbare werkverhoudingen de werktevredenheid bevorderen. In de praktijk echter blijkt dat werknemers in het onderwijs toch vooral, voorzover zij zich daarover publiekelijk uitspreken, de bureaucratiesingering als iets negatiefs ervaren. Zij maken bezwaar tegen formalisatie en centralisering, tegen toenemende gelaagdheid (vanuit een leraar bezien lijken er steeds nieuwe lagen boven hem/haar gekomen) en stafdiensten die voortdurend regels produceren om het primaire proces te standaardiseren; en tegen hiërarchie, technische procedures en inperkende regels. Immers, hiërarchie, controle, afrekencultuur en prestatiecontracten kunnen ingaan tegen de situatieafhankelijke werkwijzen van leraren en docenten. Daarbij hebben docenten steeds meer het gevoel dat ze eigen autonomie verliezen in het werken met leerlingen en studenten. Toch zijn er wellicht vormen van hiërarchie, controle en prestatiecontracten mogelijk en uitvoerbaar, die mensen wel aanmoedigen om goed onderwijs te verzorgen.

De conclusie is dus dat er vanuit de beleving van betrokkenen in het onderwijs reden tot zorg is over de toegenomen bureaucratie.

De theorie en de cijfers: schaal is een factor, maar de overhead blijft met name in het leerplichtig onderwijs beperkt

Organisatiethoretisch is beredeneerd en aangetoond dat schaalvergroting doorgaans gepaard gaat met allerlei veranderingen in de organisatiestructuur. Zo is er een toename van specialisatie van taken en functies en grotere en meer gedifferentieerde onderdelen. Ook het sturingssysteem is verder ontwikkeld. Bij taak- en functiedifferentiatie is er namelijk integratie nodig, onderlinge afstemming, zodat alle eenheden zich richten op de doelen van de organisatie. Integratie komt tot stand via speciale coördinatiemechanismen, zoals werk- en overleggroepen. De coördinatie vereist bovendien procedurevoor-schriften voor de diverse overlegvormen.

Aangenomen wordt dat deze verder uitgewerkte structuur- en sturingsaspecten in relatief grote organisaties verband houden met bureaucratie.

Eerste cijfers geven aan dat op instellingenniveau de overhead in po en vo relatief laag lijkt in vergelijking met andere sectoren (zie het onderzoek Berenschot en IOO). Misschien is de overhead wel zodanig laag dat de doelmatigheid in sommige scholen gebaat zou kunnen zijn met extra ondersteuning. Nader onderzoek naar de productiviteit van Nederlandse onderwijsinstellingen met geavanceerde methodes zoals stochastische frontier analysis lijkt gewenst. Enkele jaren geleden is dit soort onderzoek gedaan in hbo en wo en toen leken de meeste instellingen voor hoger onderwijs redelijk doelmatig. Voor de bve is een dergelijke analyse nog niet beschikbaar maar wel haalbaar. De hiervoor benodigde gegevens zijn bovendien eenvoudig beschikbaar, zodat dergelijke onderzoeken relatief goedkoop kunnen worden verricht.

Daarnaast is er het pleidooi om grondige evaluaties van de effectiviteit van onderwijsbeleid uit te voeren, bijvoorbeeld met behulp van experimentele onderzoeksprojecten waarbij de kostenfactor wordt meegewogen.

Dat de overhead in po en vo relatief laag is heeft te maken met interne en externe prikkels om doelmatig te werken: kleinschaligheid en vrijheid van schoolkeuze. Kleinschaligheid vergroot de betrokkenheid van docenten en leerlingen, en de vrijheid van schoolkeuze zorgt voor concurrentie die scholen kan aanzetten om doelmatig te werken en verdere schaalvergroting te beperken. De invoering van de lumpsum in het po zou de doelmatigheid daar nog licht kunnen verhogen. De lumpsum moet echter niet zodanig uitwerken dat er een ontwikkeling naar schaalvergroting op gang komt, die de voordelen van de huidige kleinschaligheid teniet doet. Met andere woorden: de voordelen van schaalvergroting kennen een omslagpunt. Andrews e.a. (2002) en Borland en Howsen (2003) wijzen onder meer op kostenbesparingen op ondersteunend en administratief personeel en gebouwen en materialen, en de mogelijkheid van de inzet van gespecialiseerd personeel. Daartegenover staan schaalnadelen zoals hogere reiskosten (in tijd en geld) voor leerlingen en het risico van een verminderde betrokkenheid en motivatie van docenten, leerlingen en ouders. Ook bestaat in grotere scholen de behoefte aan formele procedures, wat leidt tot minder flexibiliteit.

Verschuivingen in het onderwijsbudget: meer secundair

Uit het representatieve deel van het onderzoek van het IOO op het niveau van het stelsel blijkt, dat er de afgelopen twee decennia meer secundaire taken, en dus ook meer secundaire budgetten, voor het onderwijs gekomen zijn. Dit geldt voor alle onderwijssectoren. De decentralisatie van taken en budgetten naar gemeentes, onderwijsinstellingen, schoolbesturen en onderwijsverzorgende instellingen leidde tot een toename van administratieve en beheerslasten op de lagere niveaus. Dit heeft er echter niet toe geleid dat secundaire budgetten op centraal niveau afnamen. Integendeel, op centraal rijksniveau is er een toename van stelseltaken zichtbaar (zoals taken voor vernieuwingsimpulsen, beheer en studiefinanciering).

Het decentraliseren van onderwijstaken ging gepaard met een schaalvergroting van de bestuurlijk-organisatorische eenheden van de onderwijsinstellingen. Er is geen lineair verband tussen schaal en secundair budget geconstateerd. Een belangrijke belemmering bij het beoordelen van de relatie tussen schaal en secundair budget is het ontbreken van voldoende meerjarige gegevens over de gerealiseerde schaal van het primaire proces (diversiteit van het opleidingsaanbod en aantal locaties).

Deze hoofdconclusie is gebaseerd op het representatieve onderzoeksdeel van IOO: de bevindingen op het niveau van het stelsel.

3 Externe en interne factoren

Dit hoofdstuk beschrijft een aantal externe en interne factoren die mogelijk hebben gezorgd voor de geconstateerde verschuiving binnen het rijksbudget naar uitgaven voor secundaire processen.

3.1 Inleiding

Het advies *Dereguleren met beleid*¹⁵ heeft al eerder aangegeven dat de overheid de laatste twee decennia deregulering en decentralisatie van onderwijsbeleid hoog in het vaandel draagt. Instellingen krijgen steeds meer vrijheid inzake bestedingsbeslissingen en arbeidsvoorwaardenbeleid. Daarnaast is er een verschuiving van regulering vooraf naar controle achteraf. De overheid is zich heel duidelijk gaan bemoeien met de minimumniveaus van onderwijskwaliteit; denk aan de kerndoelen. Deze onderwijsdoelen zijn dan weer tot in details uitgewerkt. De sturing verloopt minder via formele wetten, maar meer via convenanten. Het betreft wederzijdse inspanningsverplichtingen tussen de centrale dan wel decentrale overheid en de verschillende actoren in het onderwijs. Behalve de controle achteraf komt ook de nadruk op kwaliteitszorg en ontwikkeling door de instellingen steeds nadrukkelijker naar voren. Ten slotte gaan maatschappelijke ontwikkelingen die met de leerlingen de school binnenkomen, vaak gepaard met extra secundaire taken voor de school, bijvoorbeeld op het gebied van zorg en veiligheid.

Tegen deze achtergrond gaat dit hoofdstuk nader in op externe en interne factoren die hebben bijgedragen aan de versterking van de secundaire onderwijsprocessen.

- *Externe factoren* verwijzen naar factoren van buitenaf, veroorzaakt door de rijksoverheid (het ministerie van OCW en andere ministeries).
- *Interne factoren* verwijzen naar factoren van binnenuit veroorzaakt door onderwijsinstellingen, al of niet extern beïnvloed.

De interne en externe factoren geven naast een verklaring ook een indicatieve beschrijving van de dagelijkse bureaucratische praktijk: het zijn directe invloedsfactoren op de verdeling van budgetten voor het primaire en secundaire proces.

3.2 Externe factoren

Samengevat zijn er vijf externe factoren die het aandeel secundaire onderwijsprocessen voor een belangrijk deel kunnen verklaren.

- Decentralisatie naar gemeenten en onderwijsinstellingen:
 - meer beleidsvoorbereiding, met name op het terrein van huisvesting;

15 *Onderwijsraad, 2000.*

- Goa (gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid) in het po; en
- educatie in de bve-sector.
- Kwaliteitszorg, toezicht en verantwoording:
 - uitbreiding van taken van kwaliteitszorg, toezicht en verantwoording;
 - rapportageverplichtingen en uitbreiding van taken, zoals het opstellen van een klachtenregeling en het maken van een schoolgids; en
 - uitbreiding rechten van 'onderwijsconsumenten' (ouders, leerlingen, deelnemers).
- Uitbreiding zorgtaken en vernieuwingstaken:
 - meer administratieve rompslomp (vergaderingen en administratieve verplichtingen);
 - extra zorgtaken in het po, vooral het overleg in het kader van het WSNS-beleid (Weer Samen Naar School);
 - maatwerk voor leerlingen; en
 - overleg met leerplichtambtenaren en overleg met de GGD.
- Decentralisatie arbeidsvoorwaarden en personeelsbeleid:
 - arbeidsrechtelijke veranderingen: wettelijke verplichtingen en CAO-afspraken, zoals de Wet poortwachter, Arbo, arbeidstijden en veiligheidsvoorschriften; arbeidsduurverkorting en zwangerschaps- en ouderschapsverlofverplichtingen; en
 - verantwoordelijkheden en administratieve verplichtingen voor bevoegd gezag.
- Schaal en schaalvergroting:
 - overheidsbeleid sinds 1980; en
 - onderzoek naar schaalvergroting.

3.2.1 Decentralisatie naar gemeenten en onderwijsinstellingen

Goa

In het kader van het beleid gericht op bestrijding van onderwijsachterstanden in het po en vo, stelt de gemeente sinds 1998 voor een periode van telkens vier jaar een onderwijsachterstandenplan op. De besturen van de scholen die bij de uitvoering van het plan betrokken zijn, zijn verplicht alle door de gemeente gevraagde documenten en inlichtingen te geven, die van belang zijn voor de opstelling van het onderwijsachterstandenplan.

Het goa-plan komt tot stand in een nauw overleg tussen gemeente en schoolbesturen, het zogenoemde Op Overeenstemming Gericht Overleg (OOGO). Vervolgens zijn onderwijsinstellingen en samenwerkende instellingen belast met het opstellen van uitvoeringsplannen. Een dergelijke aanpak, waarbij er veel aandacht is voor planontwikkeling en overleg, vergroot mogelijk het secundaire aandeel. Hierdoor zijn minder middelen beschikbaar voor de primaire zorg voor leerlingen. Zo blijkt bijvoorbeeld de uitvoering van het goa-beleid in tweederde van de gemeenten gepaard te zijn gegaan met de inzet van extra personeel.¹⁶

Daar staat tegenover dat bij de uitvoering van het goa in een groeiend aantal gemeenten sprake lijkt van maatwerk. Zo geeft tweederde van de gemeenten aan dat het lokale beleid beter is afgestemd op ontwikkelingen in de scholen. 46% van de gemeenten zegt

¹⁶

SCO-Kohnstamm Instituut, 2003.

dat de decentralisatie heeft geleid tot een afname van de verkokering tussen het onderwijs en andere sectoren, zoals voorschoolse en buitenschoolse voorzieningen. Bijna eenderde van de gemeenten gaat over tot het daadwerkelijk bundelen van de middelen voor deze verschillende voorzieningen ('ontschotting van budgetten').¹⁷

Vanaf 2004 worden de middelen voor het onderwijsachterstandenbeleid rechtstreeks aan de scholen verstrekt. Het is de bedoeling dat een grotere efficiëntie de hieraan gekoppelde bezuiniging compenseert.

Huisvesting

Sinds 1997 zijn de gemeenten verantwoordelijk voor de voorziening en het onderhoud van schoolgebouwen in po en vo. Het is de bedoeling dat vanaf 2005 schoolbesturen zelf verantwoordelijk zijn voor het onderhoud van schoolgebouwen, om een betere planning en uitvoering mogelijk te maken.¹⁸

Er zijn lichte aanwijzingen dat de decentralisatie van de huisvesting naar de gemeenten heeft geleid tot meer lokaal maatwerk. Volgens 48% van de gemeenten is het beleid beter afgestemd op ontwikkelingen in de lokale scholen.¹⁹ Verder heeft bijna 80% van de gemeenten de modelverordening huisvesting in meer (18%) of mindere (59%) mate aangepast aan de eigen situatie. Verder geeft 78% van de gemeenten aan, de middelen voor huisvesting niet evenredig te verdelen. Tegelijkertijd is de uitvoering van het huisvestingsbeleid in driekwart van de gemeenten gepaard gegaan met een toename van personeel.²⁰

Schoolbegeleiding

Sinds 1998 zijn gemeenten verantwoordelijk voor het in stand houden van een schoolbegeleidingsdienst. Slechts eenderde van de gemeenten geeft aan dat deze decentralisatie geleid heeft tot meer samenhang van de schoolbegeleiding met het onderwijsachterstandenbeleid. Het voornemen is om ook de middelen die hiervoor bestemd zijn, over te hevelen naar de scholen.²¹

Oalt (onderwijs in allochtone levende talen)

Gemeenten zijn vanaf 1998 verantwoordelijk voor het aanbod van onderwijs in allochtone levende talen (buiten de reguliere schooltijd). Per 1 augustus 2004 stopt het Rijk met de bekostiging van oalt.

Het is onduidelijk of de decentralisatie van oalt heeft geleid tot meer maatwerk en doelmatigheid. Slechts eenderde van de gemeenten geeft aan dat de decentralisatie van oalt het mogelijk maakt om beter in te spelen op veranderingen. 21% van de gemeenten blijkt de oalt-budgetten zelfs (nog) niet volledig te besteden en gemeenten doen er ook weinig aan om procedures te verkorten of te vereenvoudigen.²²

Gemeentelijke regiefunctie educatie

Bekostiging van basiseducatie vindt sinds de vorming van ROC's plaats via aanbesteding

17 De Groot, 2003.

18 De Groot, 2003.

19 De Groot, 2003.

20 SCO-Kohnstamm Instituut, 2003.

21 De Groot, 2003.

22 De Groot, 2003.

door de gemeenten. De gedachte achter deze decentralisatie is dat het zou leiden tot efficiencybesparingen doordat aanbieders (ROC's) met elkaar moeten gaan concurreren. Voorzover die concurrentie echter niet tot stand komt, bijvoorbeeld door regionale monopolies van ROC's, zullen deze besparingen uitblijven.²³

Conclusie

In veel gevallen is het onduidelijk wat decentralisatie en autonomievergroting hebben opgeleverd. Voor bepaalde maatregelen, bijvoorbeeld de invoering van het goa, bestaan hooguit aanwijzingen dat ze hebben geleid tot meer maatwerk. Een wetenschappelijke evaluatie van de effecten van decentralisatie is bovendien meestal niet mogelijk bij gebrek aan controlegroepen.

Over veranderingen in doelmatigheid is meestal ook weinig bekend. Decentralisatie heeft geleid tot aanzienlijke extra kosten voor gemeenten, zonder dat duidelijk is in hoeverre daar besparingen bij de centrale overheid tegenover staan.

Verder is het opvallend dat 29% van de gemeenten aangeeft dat het lobbyen door scholen is toegenomen.²⁴ Hoewel het positief is dat de decentralisatie het mogelijk maakt dat gemeenten beter kunnen inspelen op lokale noden (maatwerk), heeft dit als gevaar dat scholen meer tijd gaan besteden aan het werven van subsidies. Een voordeel van het voorstel om achterstandsgelden rechtstreeks aan scholen te verstrekken is, dat minder tijd verloren gaat aan lobbyen en overleg. Dat geeft echter geen garantie voor een doelmatige besteding van de gelden: een recente evaluatie van extra achterstandssubsidies die direct aan scholen werden toegekend, vindt geen effect op de leerprestaties.²⁵ Nadere analyses lijken hier geen overbodige luxe.

3.2.2 Kwaliteitszorg, toezicht en verantwoording

Opstellen schoolplan en schoolgids

Scholen voor po en vo zijn sinds de invoering van de WPO verplicht een schoolplan op te stellen. Dit bevat een beschrijving van het beleid dat de school voert met betrekking tot de kwaliteit van het onderwijs. Daaronder vallen in ieder geval het onderwijskundig en het personeelsbeleid, en de maatregelen die de school neemt op het gebied van bewaking en verbetering van de kwaliteit. Daarnaast beschrijft het plan wat de school doet om andere middelen te krijgen dan de reguliere van ouders en overheid, en geeft het aan welke verplichtingen de school daarbij aangaat.

Een volgende verplichting betreft het maken van een schoolgids. Deze bevat voor ouders en leerlingen informatie over de werkwijze van de school. Verplichte onderdelen zijn onder andere de doelen van het onderwijs en de wijze waarop de school vormgeeft aan de zorg voor het jonge kind en voor leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften.

Het opstellen van beide beleidsdocumenten vraagt van schoolbesturen en schoolleiders reflectie op bestaande beleidsprocessen in de school en het aanbrengen van verbeteringen erin. Behalve de extra administratieve taken vraagt het veel overleg met betrokkenen in de school.

23 *Baaijens e.a., 1998.*

24 *De Groot, 2003.*

25 *Leuven, Lindahl, Oosterbeek & Webbink, 2003.*

Kwaliteitszorg

In de bve-sector dient het bevoegd gezag te zorgen voor regelmatige beoordeling van de kwaliteit van het onderwijs, en daar onafhankelijke deskundigen bij te betrekken. Het bevoegd gezag maakt om het andere jaar een verslag over de kwaliteit openbaar en zendt dit naar de Inspectie. Het verslag omvat een uiteenzetting over:

- de gebruikte methode van kwaliteitsbeoordeling;
- de inrichting van de genoemde kwaliteitsbeoordeling;
- de resultaten van die beoordeling;
- het voorgenomen beleid in het licht daarvan; en
- de voornemens ten aanzien van de kwaliteitsbeoordeling.

Op het po, het vo en de instellingen in de bve-sector is de Wet op het onderwijstoezicht van toepassing. Op grond van deze wet onderzoekt de Inspectie jaarlijks het onderwijs aan elke school en instelling of, indien het een exameninstelling betreft, de externe legitimering. Naar aanleiding van het onderzoek geeft de Inspectie een oordeel over de kwaliteit van het onderwijs respectievelijk de externe legitimering. Zij verricht het onderzoek aan de hand van een aantal aspecten van kwaliteit, die betrekking hebben op de opbrengsten van het onderwijs en de inrichting van het onderwijsleerproces.

De Inspectie gaat bij het onderzoek uit van de uitkomsten van een door de school of instelling te verrichten evaluatie van de kwaliteit. De Inspectie stelt een aantal eisen aan de evaluatie. Indien de evaluatie aan deze eisen voldoet, is deze richtinggevend voor het oordeel van de Inspectie.

In het hoger onderwijs zorgt het instellingsbestuur voor een regelmatige beoordeling van de kwaliteit van de instelling en van de opleidingen. Hierbij zoekt het bestuur zo veel mogelijk samenwerking met andere instellingen en schakelt het onafhankelijke deskundigen in. Bij de beoordeling van de kwaliteit van de opleidingen worden ten minste de accreditiekaders van het NVAO (Nederlands Vlaamse Accreditatie Organisatie, in oprichting) in acht genomen; verder spelen ook de volgende aspecten een rol:

- het niveau van de opleiding;
- de onderwijsinhoud, het onderwijsproces;
- de opbrengsten van het onderwijs;
- de voorzieningen; en
- de bij de beoordeling gehanteerde methoden.

Een accreditatiebesluit inzake een opleiding wordt gebaseerd op de hiervoor genoemde beoordeling van de kwaliteit van de opleiding.

Een opleiding die nog niet is geaccrediteerd, kan een toets nieuwe opleiding ondergaan. Bij een positief resultaat kan het instellingsbestuur die opleiding als nieuwe opleiding laten registreren in het CROHO (Centraal Register Opleidingen Hoger Onderwijs). Bij de toets nieuwe opleiding wordt in ieder geval rekening gehouden met het door het instellingsbestuur verstrekte document waarin ten minste zijn opgenomen:

- het opleidingsprogramma;
- het financieel overzicht inzake de noodzakelijke uitgaven voor het tot stand brengen van de opleiding;
- een beschrijving van het voor de opleiding benodigde personeel naar omvang en kwalificatie; en

- de aanduiding van de graad die door het instellingsbestuur zal worden verleend.

Toezicht en verantwoording

Voor de openbare universiteiten en de Open Universiteit voorziet de WHW in een Raad van Toezicht. Deze is belast met het toezicht op het bestuur van de universiteit in haar geheel en op het beheer daarvan. Vanuit deze verantwoordelijkheid dient de raad de belangrijkste instellingsdocumenten goed te keuren, zoals het instellingsplan, de begroting en het verslag (jaarrekening, jaarverslag en overige financiële gegevens). Het College van Bestuur is verantwoording verschuldigd aan de Raad van Toezicht en geeft de raad alle inlichtingen over genomen besluiten en andere handelingen. De Raad van Toezicht is verantwoording verschuldigd aan de minister. Hij verstrekt haar de gevraagde inlichtingen omtrent zijn handelen. Ook het College van Bestuur verstrekt de minister gevraagde inlichtingen.

Uitbreiding rechten van 'onderwijsconsumenten' (ouders, leerlingen, deelnemers)

Onderwijsinstellingen zijn in toenemende mate verantwoording schuldig, niet alleen aan de overheid, maar ook aan ouders, leerlingen en deelnemers. In 1997 publiceerde het dagblad *Trouw* voor het eerst prestatiegegevens van scholen in het vo, nadat de krant een beroep had gedaan op de Wet openbaarheid bestuur. In reactie daarop heeft de Inspectie van het Onderwijs vanaf 1998 zelf jaarlijks informatie gepubliceerd over schoolprestaties in de zogenoemde *Kwaliteitskaart*. Daarin staan gegevens over verschillende indicatoren, zoals het percentage zittenblijvers, het percentage onvertraagd gediplomeerden en het gemiddeld eindexamenresultaat voor een aantal kernvakken. Na correctie voor achtergrond en voorkennis van leerlingen beoordeelt de Inspectie de schoolprestaties en drukt deze beoordeling vervolgens uit met behulp van bolletjes (1 = slecht, 5 = goed).

Veel van deze activiteiten brengen een informatieplicht met zich mee. In het door het departement aanbestede onderzoek naar de regeldruk²⁶ in het po, de bve, het wo en het onderzoeks- en wetenschapsbeleid wordt onder de feitelijke regeldruk verstaan de kosten die organisaties moeten maken om te voldoen aan de informatieverplichtingen voortvloeiend uit de wet- en regelgeving. Het gaat om het verzamelen, bewerken, registreren, bewaren en ter beschikking stellen van informatie. De kosten van deze feitelijke regeldruk bedragen 381 miljoen euro, waarvan 39% afkomstig is van OCW, 21% van SZW en 16% van de gemeenten. Het cijfer van 381 miljoen euro is een middenvariant; de bandbreedte waarbinnen de onderzoekers zich bewegen ligt tussen 329 miljoen en 434 miljoen euro.

Het ministerie van OCW veroorzaakt in alle sectoren het grootste deel van de feitelijke regeldruk die leidt tot kosten van informatieoplevering (variërend van 25% tot bijna 60% per sector). Andere belangrijke veroorzakers van feitelijke regeldruk zijn gemeenten en het ministerie van SZW. De vijf regelingen met de grootste feitelijke regeldruk veroorzaken 47% van de totale kosten.

Conclusie

Vergroting van de autonomie heeft geleid tot een stelsel van verantwoordingsverplichtingen en toezicht. Dit is gepaard gegaan met een aanmerkelijke uitbreiding van

²⁶ *Donker van Heel, Van Zutphen & Zoon, 2004*

taken bij alle onderwijssectoren. Veelal betekent dit dat de inzet van mensen en middelen in toenemende mate een andere oriëntatie heeft gekregen dan gerichtheid op het primaire onderwijsproces.

De vergroting van de instellingsautonomie heeft er niet toe geleid, zoals aanvankelijk door sommigen werd verwacht, dat de daarmee gepaard gaande terugtrekking van de overheid zou inhouden dat de overheid minder verantwoordelijkheid draagt. De verantwoordelijkheid is gebleven, maar het instrumentarium om die verantwoordelijkheid waar te maken is veranderd (rapportages, schoolgidsen, schoolplannen).

Een van die instrumenten is de aanscherping van het toezicht. Dit gebeurt door de toepassing van een verruimd toezichtskader van de Inspectie of door middel van de instelling van een Raad van Toezicht (in het openbaar hoger onderwijs). Meer toezicht van de kant van de Inspectie betekent evenwel een lastenverzwaring voor deze organisatie. Voor scholen en instellingen betekent dit extra toezicht ook een verzwaring van de beleidslasten. Immers, (mede) ten behoeve van de Inspectie moeten zij tweejaarlijks een verslag omtrent de kwaliteit opstellen. Dit vergt uiteraard ook veel intern overleg. Daarbij komt dat deze (gegroeide) verantwoordingscultuur de inzet van extra, hooggeschoolde medewerkers noodzakelijk maakt. Dit legt nog meer druk op de voor het primaire proces bedoelde middelen.

Een volgend aspect betreft kwaliteit en kwaliteitszorg. Kwaliteit is niet langer automatisch vanzelfsprekend alleen door het feit dat professionals verantwoordelijk zijn voor het onderwijs. Daarbij komt dat verschuivingen zijn opgetreden in de opvattingen over wat onder kwaliteit en kwaliteitszorg moet worden verstaan. Het is een goede zaak, zowel voor de school en de instelling zelf als voor derden, dat wordt gestreefd naar een zo objectief mogelijke meting van kwaliteit en naar een goed stelsel van kwaliteitszorg. In het hoger onderwijs is dit systeem het verst ontwikkeld. Voor die sector geldt als extra overweging de toenemende internationalisering, die heeft geleid tot het inbouwen van een extra procedure via de NVAO in oprichting.

Ook hier geldt dat voor de ontwikkeling zoals die zich heeft voorgedaan, goede argumenten voorhanden zijn. Het streven naar een zo hoog mogelijke kwaliteit en het beleid om de verantwoordelijkheid voor de kwaliteitszorg primair bij de school of instelling te leggen, verdienen uiteraard steun. Het is daarnaast logisch dat hiervoor de inzet van mensen en middelen vereist is. Het gegroeide systeem blijkt echter, met name in het hoger onderwijs, sterke bureaucratistische trekken te vertonen: zie bijvoorbeeld de eisen die de accreditatieprocedure stelt aan instellingen voor hoger onderwijs. Daarbij is van extra betekenis dat de last in grote mate drukt op degenen die primair verantwoordelijk zijn voor onderwijs (en onderzoek); het gaat hierbij immers om onderwijsinhoudelijke zaken. Dit leidt mogelijk eveneens tot de noodzaak van inzet van extra personeel. Overigens doet zich ook voor andere onderwijssectoren de vraag voor of het primaire proces niet te lijden heeft onder de last van de verantwoordelijkheid voor de kwaliteitszorg.

3.2.3 Uitbreiding zorgtaken en vernieuwingstaken

Uitbreiding zorgtaken

In het po komt de aandacht voor zorg tot uitdrukking in het wsns-beleid. Dit beleid richt zich op kinderen die moeilijk leren en op kinderen met gedrags- en opvoedings-

problemen. Doel van dit beleid is deze kinderen passende zorg en passend onderwijs te bieden op de basisschool. Het wsns-beleid stelt basisscholen (beter) in staat om met specifieke zorgbehoeften van leerlingen om te gaan, ofwel zorg op maat te bieden. Dat gebeurt enerzijds door basisscholen daarvoor extra geld en hulpmiddelen te geven. Anderzijds bevordert het beleid intensieve samenwerking met scholen voor speciaal onderwijs om de zorg op een zo hoog mogelijk peil te brengen. Het beleid is er hiermee op gericht dat kinderen met speciale zorgbehoeften optimaal presteren op de basisschool, waardoor minder kinderen terechtkomen op een school voor speciaal onderwijs.

Uit een evaluatieonderzoek naar het wsns-beleid van Sontag en Hogenberg (2002) blijkt, dat het zorgbudget voor het grootste deel besteed wordt aan zorg: ongeveer de helft gaat naar de school voor speciaal onderwijs en bijna 30% gaat naar de basisschool. Ongeveer 20% is bestemd voor bovenschools management, coördinatie en de PCL (Permanente Commissie Leerlingenzorg). De conclusie van de onderzoekers is dat het erop lijkt dat de samenwerkingsverbanden zich inspinnen om de zorgmiddelen terecht te laten komen bij de zorg voor de leerlingen.

Jepma en Meijnen (2003) vinden aanwijzingen dat leerlingen beter af zijn in het regulier onderwijs, en dat het wsns-beleid de leerprestaties dus bevordert.

Uit een onderzoek naar de effecten van deregulering en autonomie- en schaalvergroting in het onderwijs²⁷ komen signalen, dat de scholen zorgplannen van het bestuur van het samenwerkingsverband ervaren als erg financieel van aard en niet praktisch gericht. Ook wordt het samenwerkingsverband betiteld als log en bureaucratisch en de verwijzing via de PCL als een gecompliceerd proces.

De Stuurgroep WSNS concludeert dat de afstemming tussen de verschillende betrokkenen in het samenwerkingsverband niet optimaal is. Zij is voorstander van een benadering die eindeloos overleg vermijdt. De vragen moeten zijn wat er in de praktijk moet gebeuren en wat de leraar eraan heeft. Een van de instrumenten daarvoor is het opzetten van kwaliteitskringen voor leraren, waarin thema's aan de orde komen op het gebied van leerlingenzorg en het omgaan met verschillen.

Het wsns-beleid kan overigens hebben geleid tot hogere kosten in het po tegenover mogelijke besparingen in het speciaal onderwijs.

Een ander beleidsinstrument rondom de zorg in het po is de 'rugzak', officieel leerling-gebonden financiering. De 'rugzak' is bedoeld voor kinderen met een handicap, die volgens een Commissie voor Indicatiestelling voor plaatsing op een school voor speciaal onderwijs in aanmerking komen. Als deze commissie bepaalt dat een leerling voldoet aan de landelijke criteria, kunnen ouders beslissen of hun kind naar het speciaal of naar het regulier onderwijs gaat. Deze regeling is in werking getreden per 1 augustus 2003.

Bij de behandeling van het wetsvoorstel voor deze regeling in de Eerste Kamer (Eerste Kamer, 19 november 2002) werd gewezen op de bureaucratisering rondom de REC's (Regionale Expertise Centra) en rondom de indicatiestelling. De minister deed de toezegging om, op basis van de resultaten van het proefjaar (in 2004), te bezien welke

27 *Karstanje, Droog & Bakker, 2001.*

vereenvoudiging van de procedures en vermindering van de administratieve lasten mogelijk zijn.

Bij de instelling van RMC's (Regionale Meld- en Coördinatiepunt, georganiseerd op het niveau van instellingen en gemeenten) stond nadrukkelijk voorop dat scholen zich niet opgezaagd voelden met weer een wet en meer bureaucratie. Het ging erom een vangnet te creëren voor jongeren die voortijdig uitvallen en de scholen en onderwijsinstellingen een kader en een netwerk te bieden, waarop ze terug kunnen vallen als de mogelijkheden van de school om voortijdig schoolverlaters binnen de poort te houden, zijn uitgeput. Zo kunnen scholen zich concentreren op hun kerntaak: het bevorderen van het leren en het geven van onderwijs. Juist de netwerkfunctie van de regionale meld- en coördinatiefunctie zou ertoe moeten leiden dat er snel gehandeld kan worden en moeten voorkomen dat de hulp aan de jongeren te bureaucratisch wordt.

Van Tilborg en Van Es (2003) hebben onderzoek gedaan naar de uitvoering van deze operatie, gebaseerd op de rapportages die 39 RMC-regio's in december 2002 indienden bij het ministerie van OCW. Dit onderzoek laat hoegenaamd geen klachten zien met betrekking tot de eventuele bureaucratische rompslomp die men ervaart bij de uitvoering van de wettelijke regeling.

Uit een vmbo-enquête (2003) onder docenten daarentegen komt naar voren, dat de bureaucratie in het vmbo als een belangrijk knelpunt ervaren wordt. De RMC-functie, de Beschikking-lwoo (leerwegondersteunend onderwijs) en het praktijkonderwijs hebben geleid tot procedures met aanzienlijke administratieve lasten.

Uitbreiding vernieuwingstaken

De onderwijskundige vernieuwingen hebben in het onderwijs veel extra werk met zich meegebracht. Dat geldt in alle sectoren. Een belangrijke onderwijsvernieuwing die in alle sectoren gestalte krijgt, is de invoering van ict (informatie- en communicatietechnologie). De opzet, coördinatie en uitvoering van ict legt binnen de instellingen een sterk accent op de secundaire processen. De verdere invoering van ict zal in de komende periode een belangrijk deel van de tijd van de specialisten in beslag blijven nemen.

Daartegenover staat dat ict ook een belangrijk instrument is geworden in het monitoren van processen rondom de bedrijfsvoering van instellingen. Een dergelijke monitoring beoogt bevordering van de doelmatigheid.

In het po en vo zijn als gevolg van het tekort aan leraren zij-instromers het onderwijs binnengehaald. Deze operatie vergt veel extra begeleiding van scholen. Het onderzoeksbureau Research voor Beleid heeft een evaluatie uitgevoerd van het eerste jaar zij-instroom. De conclusie van het onderzoek is dat zij-instromers een intensievere begeleiding nodig hebben dan leraren afkomstig van de lerarenopleidingen. Ook herintreders vragen van scholen veel extra begeleiding, zo blijkt uit de praktijk van het onderwijs.

In het vo hebben onderwijsvernieuwingen, zoals de basisvorming, het studiehuis en de vernieuwing van het vmbo, geleid tot verzwaring van secundaire taken binnen de scholen. Niet alleen op onderwijsorganisatorische vlak hebben deze operaties implicaties gehad, maar ook op het terrein van begeleiding en scholing van het personeel om hen goed toe te rusten voor deze vernieuwingen.

In de bve-sector hebben schaalvergroting, een grotere autonomie, andere financieringsstructuren en de WEB eraan bijgedragen, dat leidinggevenden zich meer moeten richten op ontwikkeling en continue herinrichting van de organisatie en op het voeren van beleid rond personeel, onderwijs en kwaliteit. Met name als gevolg van de invoering van de WEB is er op het terrein van de onderwijsinhoudelijke vernieuwing in deze sector een veelheid aan regels bijgekomen, wat de plan- en rapportagelast bij de instellingen heeft doen toenemen. Een voorbeeld hiervan is het OER (Onderwijs- en Examenreglement) met een enorme versnippering aan opleidingen.

Sinds de invoering van de WEB hebben ook de LOB's (Landelijke Organen Beroeps-onderwijs) een grote invloed gekregen, vooral bij de externe legitimering van de examens. Ook hierbij is de plan- en verantwoordingslast van de instellingen aan de LOB's zelf, maar ook aan de Inspectie extra verzwaaard. Ook de invoering van de kwalificatiestructuur, een zeer gedetailleerde regulering met beroepsprofielen, heeft bureaucratische neveneffecten.

In het hbo is het Studeerbaarheidsfonds in het leven geroepen om het onderwijs te verbeteren, als compensatie voor de hogere collegegelden. Dit brengt een hoge beheerslast met zich mee voor planning en rapportage.

Universiteiten zijn uitgegroeid tot grootschalige onderwijsorganisaties. Dit is gepaard gegaan met een in de ogen van velen ongewenst proces van bureaucrativering. Het aantal docenten is gestegen, maar ook en vooral het aantal personeelsleden dat niet direct bij het primaire proces (onderwijs en onderzoek) betrokken is. De procedures in het kader van onderwijs, onderzoek, beheer en maatschappelijke dienstverlening zijn in aantal en complexiteit toegenomen. Zo zijn universiteiten spanningsvelden geworden op het snijvlak van management enerzijds en professionele autonomie anderzijds.

Universiteiten schrappen banen van ondersteunend personeel

Uit "Helpers weg, geleerden erin" van Michael Persson in *de Volkskrant* van 28 februari 2004

"De plannen om 450 banen te schrappen in het ondersteunende en beheerspersoneel door de Technische Universiteit Delft staan niet op zichzelf. 'Delft' gaat iets doen wat de andere twaalf universiteiten al langer aan het doen zijn. (...) Waar in Delft op elke honderd wetenschappers nog honderd hulptroepen rondlopen zijn dat er bij de Universiteit Leiden maar 76. De Erasmus universiteit en de Technische universiteit Eindhoven (nauwelijks 60 man ondersteunend personeel) zitten daar zelfs nog iets onder. 'De TU Eindhoven kan als voorbeeld worden gesteld voor de TU Delft' meldt de Delftse universiteit in een rapport waarin de twee instellingen worden vergeleken. Efficiënter, beter onderzoek, beter onderwijs wat wil je nog meer?"

Conclusie

De uitbreiding van de zorgtaken van scholen en de implementatie van vernieuwingen kost tijd die niet direct ten goede komt aan het primaire proces. Er is een toegenomen plannings- en verantwoordingslast en er is veelal sprake van meer administratieve verplichtingen. Niet dat het doel van bijvoorbeeld het wsns-beleid onjuist is: het biedt een

instrumentarium om voor een aantal scholen gezamenlijk een richting te ontwikkelen en te komen tot heldere dossiervorming. Aan de andere kant kost dit wel tijd van management en onderwijzend personeel, bijvoorbeeld in het regelmatig noodzakelijke overleg in het kader van de PCL. Hetzelfde principe van 'goede doelen, maar zware lasten' geldt voor de zorgtaken rond de leerlinggebonden financiering en het voortijdig schoolverlaten. De vraag is of de balans niet te veel aan het doorslaan is. De school mag geen alternatief voor echte zorginstellingen worden.

Algemene onderwijsvernieuwingen, zoals de invoering van ict, vloeien voort uit maatschappelijke ontwikkelingen. Ook hier geldt: goede bedoelingen, meer mogelijkheden in het onderwijs voor doelmatigheid van de organisatieprocessen, maar tegelijkertijd een grote tijdsinvestering van het management. Zo zijn er nog tal van voorbeelden. De inzet van zij-instromers bijvoorbeeld heeft als doel een bijdrage te leveren aan de oplossing van de tekorten aan leraren en de kwaliteit van het onderwijs te verhogen. Hierbij is echter wél sprake van de noodzaak van een intensieve, andersoortige begeleiding, omdat betrokkenen geen lerarenopleiding hebben gevolgd.

3.2.4 Decentralisatie arbeidsvoorwaarden en personeelsbeleid

In de jaren negentig vond op het gebied van arbeidsvoorwaarden en personeelsbeleid veel deregulering plaats en kregen de onderwijsinstellingen meer eigen beleidsruimte. Door nieuwe regels zoals de instelling van het Vervangingsfonds en het Participatiefonds met de Instroomtoets, de TWAO (Tijdelijke Wet Arbeidsbemiddeling Onderwijs), de Terugploegregeling en de BAPO-regeling (Bevordering Arbeidsparticipatie in het onderwijs)²⁸, vond tegelijkertijd echter ook re-regulering plaats.

Deregulering voltrok zich eerst binnen het hoger onderwijs en het beroepsonderwijs. Zo leidde de invoering van de Wet sectorvorming en vernieuwing middelbaar beroepsonderwijs in de jaren tachtig tot meer ruimte voor een eigen personeelsbeleid van instellingen voor het secundair beroepsonderwijs. Gedetailleerde formatievoorschriften werden afgeschaft. Instellingen konden nu aan sommige functies zelf inhoud geven, onafhankelijk van de norm van de overheid. De lumpsumsystematiek bracht verschuiving tussen personele en materiële budgetten met zich mee. In de bve en het hoger onderwijs vond decentralisatie van arbeidsvoorwaarden naar de instellingen plaats. Kaderbesluiten per onderwijssector kwamen in de plaats van het RPBO (Rechtspositiebesluit Onderwijspersoneel). ROC's konden zelf rechtspositionele afspraken maken, mits zij binnen het raamwerk bleven dat met het *Kaderbesluit rechtspositie bve* gegeven is, en over de rechtspositieregeling in overleg treden met de vakorganisaties. Ook in het hoger onderwijs vond in de jaren negentig door de invoering van de WHW decentralisatie plaats op het gebied van arbeidsvoorwaarden. Deze deregulering werd in 1999 volledig door het in werking treden van convenanten.²⁹ De rol van de overheid op dit terrein beperkte zich tot het vaststellen van de financiële ruimte. Dit geldt ook voor de bve-sector.

Arbeidsrechtelijke veranderingen

Parallel aan de decentralisatie van de arbeidsvoorwaarden is er de opkomst van het private arbeidsrecht. De onderwijsspecifieke publiekrechtelijke regelingen zoals het RPBO zijn onder de oow-operatie (overheidspersoneel onder werknemersverzekeringen) vervangen door de regelingen van de marktsector. Hoofddoel is het introduceren van financiële prikkels op het niveau van de instellingen.³⁰

28
29
30

Onderwijsraad, 2001

Er zijn ook de dereguleringsbesluiten voor het hoger onderwijs en de bve.

Van Schoonhoven & Brekelmans, 1999.

Er ontstaan nieuwe arbeidsrelaties: de vaste, voltijdse aanstelling is niet langer norm. Er is een toename van tijdelijke, flexibele aanstellingen in het onderwijs (uitzendkrachten, flexwerkers, interimfunctionarissen, gedetacheerden). Contracten worden opener, de invulling van de functie wordt niet meer in detail vooraf vastgelegd.

Verantwoordelijkheden en administratieve verplichtingen bevoegd gezag

Scholen hebben de afgelopen jaren belangrijke extra verantwoordelijkheden met bijbehorende administratieve taken gekregen op het gebied van het personeelsbeleid. Een voorbeeld is de afschaffing van de centrale rechtspositiebesluiten en de overschakeling naar CAO's. De (secundaire) arbeidsvoorwaardenvorming vindt nu op decentraal niveau plaats; dit betekent overleg met de medezeggenschapsraad of de ondernemingsraad, en in het DGO (Decentraal Georganiseerd Overleg).

Veel instellingen, van bve tot en met po, hebben fusieperikelen achter de rug. Deze fusies hebben bij nogal wat instellingen gezorgd voor een overschot aan (dure) directiefuncties. Het afvloeien van deze personen kon niet onmiddellijk plaatsvinden, onder meer door de financiële sancties in de bepalingen van het Participatiefonds en de TWAO. De vergrijzing van het personeelsbestand speelt hier mede een rol: oudere leraren zijn veelal hoger ingeschaald dan hun collega's die na 1985 in dienst kwamen. Ook zijn veel directieleden met behoud van salaris in een andere (secundaire) functie geplaatst.

Een ander punt dat zorgt voor druk op het secundaire budget, vormen de verlofregelingen zoals de BAPO-regeling, de Wet arbeid en zorg, de ouderschapsverlofregeling en de adv-regeling (arbeidsduurverkorting). Dergelijke regelingen brengen met zich mee dat meer personeel nodig is voor het invullen van de vrijgekomen uren en leiden ook tot meer planningsuren. Sommige scholen hebben, mede door het lerarentekort, zo veel moeite met de planning dat zij soms overgaan tot een vierdaagse schoolweek.

Een belangrijke verplichting die de laatste jaren op het bevoegd gezag is komen te rusten, betreft het preventief beleid ten aanzien van zieke werknemers. De nieuwe Wet verbetering poortwachter (WVP) sluit nauw aan bij uitgangspunten van de eerdere Wet poortwachter en de arbeidsongeschiktheidswetgeving die dateert uit de tweede helft van de jaren negentig (privatisering van de ziektewet, boetes bij arbeidsongeschiktheid).³¹ Het doel van deze wetgeving was om werkgever en werknemer gezamenlijk verantwoordelijk te maken voor de reïntegratie; voordien was dit een exclusieve verantwoordelijkheid van de uitvoeringsorganisaties (bedrijfsverenigingen en Gemeenschappelijke Medische Dienst). Aan deze omslag lag de veronderstelling ten grondslag dat de werkgever invloed kan hebben op het ontstaan en voortbestaan van arbeidsongeschiktheid van werknemers. Er bestaat een verplichting voor de werkgever tot doorbetaling van salaris gedurende het eerste jaar, indien er geen goed reïntegratieplan is voor twee jaar. In tegenstelling tot vroeger zijn instellingen eigenrisicodragers geworden. Er is een verplichting tot het maken van een reïntegratieplan (noodzakelijk voor vergoeding van de kosten voor de werkgever). Onder het nieuwe regime komt er een verplichting voor werkgevers om op de private markt een verzekering af te sluiten voor hun werknemers, die de schade dekt van een arbeidsongeval of beroepsziekte; de

31 *Door de vergrijzing in het vo hebben veel instellingen last van boetes die krachtens deze wet worden opgelegd. Door de hoge pembeda-boete (premedifferentiatie en marktwerking bij arbeidsongeschiktheidsverzekering) kan een groot gedeelte van de loonsom niet worden gebruikt voor het inzetten van personeel. Hierdoor neemt de werkdruk bij het zittende personeel toe. Te hoge werkdruk leidt direct tot meer ziekteverzuim en uiteindelijk tot WAO-instroom. En dit laatste resulteert weer in een hogere pembeda-boete.*

premies zullen drukken op het secundaire budget. In de categorie preventie vallen ook bepalingen uit de Arbo-wet: deze verplicht de werkgever het algemene instellingenbeleid mede te richten op een zo groot mogelijke veiligheid en een zo groot mogelijke bescherming van het welzijn van de werknemer. Het beleid moet middelen aangeven waarmee deze doelstellingen worden bereikt. Nodig is een op schrift gestelde inventarisatie en evaluatie van gevaarlijke werkzaamheden en maatregelen voor verzuimbeleid. Er is een verplichte bijstand door de Arbo-dienst.³² De arbeidsinspectie heeft recentelijk aangekondigd het toezicht aan te scherpen. Wanneer instellingen gevaarlijke situaties creëren en leerlingen of docenten daardoor schade ondervinden, zijn zij aansprakelijk (denk ook aan asbestverwijdering). De Arbeidstijdenwet verplicht ook scholen in beginsel de uren te registreren, zij het dat deze registratie 'vormvrij' is: de wet dwingt niet tot een bepaalde manier van registreren.

Veel arbeidsregelingen beogen positieve discriminatie van bepaalde achterstandsgroepen. De verplichtingen die hieruit voortvloeien, brengen administratieve (secundaire) lasten met zich mee. Een voorbeeld is de Wet op de reïntegratie arbeidsgehandicapten: deze bepaalt dat een werknemer die arbeidsgehandicapt wordt, in eerste instantie binnen de instelling weer aan de slag moet worden geholpen. Vanaf 1 januari 2003 is de werkgever wettelijk verplicht om arbeidsgehandicapte werknemers die niet meer binnen de eigen organisatie aan de slag kunnen, te plaatsen bij een andere werkgever. De werkgever moet de werknemer hiervoor een reïntegratietraject aanbieden. Andere voorbeelden zijn het document inzake evenredige vertegenwoordiging van vrouwen in de schoolleiding, dat éénmaal per vier jaar vastgesteld moet worden, en de Wet stimulering arbeidsdeelname allochtonen. Deze wet³³ verplicht werkgevers tot een jaarverslag over het aandeel etnische minderheden in het personeelsbestand en over maatregelen gericht op een meer evenredige arbeidsparticipatie van etnische minderheden.

Tot slot zijn er de verplichtingen die voortvloeien uit de regelingen van het eerder genoemde Participatiefonds en het Vervangingsfonds. Het Participatiefonds stelt regelingen vast, die het bevoegd gezag moet naleven om de wachtgelduitgaven terug te krijgen van het fonds. Voldoen ze niet aan de administratieve verplichtingen, dan draait het bevoegd gezag zelf op voor de kosten. Vanaf 1992 zijn scholen in po en vo verplicht om premie te betalen aan het Vervangingsfonds, dat zorg draagt voor de kosten van vervangers van zieke leraren. De premie is gerelateerd aan het ziekteverzuim van de school, waarbij scholen met een hoog ziekteverzuim extra premie moeten betalen.³⁴ Deze malusregeling geeft scholen een prikkel om het ziekteverzuim te beperken, bijvoorbeeld door aandacht te besteden aan preventie. Het komt ook voor dat scholen een deel van de vervanging voor eigen rekening nemen om te voorkomen dat de premie omhoog gaat.³⁵ In de bve en het ho moeten instellingen vervanging regelen uit hun eigen budget. Hier reserveren instellingen 2% tot 3% van hun personeelsbudget voor vervanging van (langdurig) ziekteverzuim.³⁶ Deze systematiek zal in de toekomst ook voor het po en het vo gelden; zij worden eveneens eigenrisicodrager.

32 *Deze verplichte bijstand staat op losse schroeven door een uitspraak van het Europese Hof van Justitie: het Hof stelt dat het bedrijf (instelling) in de eerste plaats zelf moet handelen. Pas wanneer de mogelijkheden binnen het bedrijf ontoereikend zijn, mag de werkgever een beroep doen op externe deskundigen. Er wordt door de SER nog gestudeerd op de gevolgen van deze uitspraak. Zaak C-441/01, 22 mei 2003 (Commissie/Nederland).*

33 *Afgeschaft per 1 januari 2004.*

34 *Vervangingsfonds, 2003.*

35 *Mallee, Van Bergen & Mehcz, 2001.*

36 *Mallee e.a., 2001.*

Conclusie

Ook de hier genoemde regelingen bevatten positieve bedoelingen. Decentralisatie van arbeidsvoorwaarden(overleg) biedt de kans dat werkgevers en werknemers zelf kunnen beslissen over de werkomstandigheden en zo adequater inspelen op de veranderende arbeidsmarktbehoefte. De eigen verantwoordelijkheid van de instellingen maakt dat er preventiebeleid komt, dat zorgt voor minder uitstroom van personeel naar wachtgeldregelingen, ziektewet en WAO (en dus niet drukt op de samenleving als geheel). Diverse voorschriften en wetten bestrijden discriminatie op de werkvloer en bieden (afdwingbare) rechtszekerheid aan de individuele werknemer. De richtlijnen ten aanzien van zwangerschaps-, ouderschaps- en zorgverlof, de invoering van adv (arbeidsduurverkorting) en de BAPO-regeling zorgen voor een aantrekkelijker werkklimaat.

Als bijeffect zijn ook hier de administratieve lasten te noemen, die de verschillende wetten met zich brengen. Met de decentralisatie is ook de financiële verantwoordelijkheid overgedragen; scholen moeten hun afvloeiingsbeleid, reïntegratiebeleid en Arbo-beleid op orde hebben, anders ondervinden zij (grote) financiële sancties van toezichthoudende organen als het UWV (Uitvoering Werknemersverzekeringen) en het Participatiefonds. Zo drukt een wachtgelder die het Participatiefonds aanmerkt als 'ontslagen vanwege eigen beleid', jaren op de begroting (op het secundaire budget). Ditzelfde geldt voor een personeelslid dat mede door falend beleid van de onderwijsinstelling in de WAO te rechtkomt. De UWV kan boetes opleggen (doorbetaling salaris), die ten laste komen van het secundaire budget.

De ontwikkelingen met betrekking tot de sociale zekerheid zijn primair geen verantwoordelijkheid van OCW, maar vloeien voort uit het algemene kabinetsbeleid, gestuurd door het ministerie van SZW. De autonomie van het arbeidsrecht en de sociale zekerheid en het feit dat het onderwijs pas sinds kort deze generieke regelingen direct volgt (bijvoorbeeld geen wachtgeldsysteem meer, maar gewoon ww), maken dat gevreesd moet worden dat onderwijsinstellingen pas aan het begin staan van professioneel en kosten-efficiënt beleid op dit punt. Veel CAO's doen qua dikte en ingewikkeldheid niet onder voor de oude rechtspositiebesluiten. Veranderingen (zoals recentelijk het nieuwe functie-orderingssysteem voor de universiteiten) leggen beslag op de tijd en drukken op het secundaire budget. In die zin is vermindering van administratieve lasten om daarmee het secundaire budget te beperken niet alleen een taak voor de overheid, maar ook voor sociale partners en instellingen zelf.

3.2.5 Schaal en schaalvergroting

Schaalvergrotingsoperaties

De overheid heeft sinds midden jaren tachtig schaalvergroting gestimuleerd in vrijwel alle sectoren van het onderwijs. Kleuterscholen en lagere scholen zijn opgegaan in basisscholen. In het voortgezet onderwijs zijn scholengemeenschappen gevormd van vmbo tot en met gymnasium. Het mbo (middelbaar beroepsonderwijs), het leerlingwezen en de bve kunnen alleen nog bestaan in ROC's (Regionale Opleidingen Centra). Ook in het hbo zijn opleidingen geconcentreerd. De universiteiten vormen een uitzondering in de schaalvergrotingsoperaties.

De motieven om de schaal te vergroten waren enerzijds van onderwijskundige aard; vaker echter ging het om financiële schaalvoordelen en een verhoging van doelmatigheid.

Primair onderwijs

In het po begon de schaalvergroting in 1985 met de invoering van de WBO (Wet op het basis onderwijs). De operatie *Toerusting & Bereikbaarheid*³⁷ relateerde de opheffingsnorm aan de leerlingendichtheid per gemeente en dwong zo schaalvergroting af. Financiële stimulering vond plaats door de regeling *Stimuleringsbijdrage Bestuurlijke Krachtenbundeling*. Deze regeling beoogde via bestuurlijke krachtenbundeling het beleidsvoerende vermogen van de scholen te versterken, en tegelijkertijd de bekostigingssystematiek te vereenvoudigen. Dit zou moeten leiden tot voordelen op het gebied van personeels- en werkgelegenheidsbeleid, materieel beheer en efficiëntie van de organisatie van bestuur en management.³⁸ Bovendien zouden bij een toenemend aantal scholen per bestuur de kosten per school afnemen, doordat vaste kosten, die onafhankelijk zijn van het aantal scholen, gelijk blijven.

In de periode tussen 1995 en 2001 daalde het percentage besturen dat slechts één school beheert van 63% naar 51%, terwijl het percentage besturen met meer scholen in diezelfde periode toenam van 37% naar 49%. Het aantal scholen voor po is sinds 1995 gedaald van 8.145 tot 7.721 in 2001. De gemiddelde schoolgrootte is in diezelfde periode toegenomen van 202 naar 220 leerlingen.³⁹

Op 1 oktober 2003 waren er 1.547.316 leerlingen in het basisonderwijs, met 6.994 scholen en 7.150 vestigingen. Dit komt neer op een gemiddelde schoolgrootte van 221 leerlingen per school en een gemiddelde vestigingsgrootte van 216 leerlingen per vestiging.

Voortgezet onderwijs

In het vo was schaalvergroting, waarbij scholen worden samengevoegd en onder een bestuur komen, de afgelopen decennia een beleidsthema. In 1983 is een poging tot schaalvergroting gedaan via de hefvo-operatie (herstructurering en fusie voortgezet onderwijs). Dit was geen succes: slechts 10% van de scholen was bij een fusie betrokken. Dit was aanleiding de hefvo-operatie in 1993 voortijdig te beëindigen.

Een tweede ontwikkeling was de vorming van scholengemeenschappen. In 1992 werd een begin gemaakt met nieuwe scholengemeenschappen met minimaal 360 leerlingen; categorale scholen konden slechts blijven bestaan indien zij meer dan 240 leerlingen hadden. Om deze doelstellingen te bereiken werden er diverse tijdelijke en structurele stimuleringsmaatregelen ingezet.

De scholengemeenschapsvorming resulteerde in 1993 in het verdwijnen van ruim 200 scholen voor vo. Ruim de helft van de scholen was in dat jaar een scholengemeenschap. In de periode 1995 tot 2001 daalde het scholenaantal nog eens van 707 naar 573 scholen. De gemiddelde schoolgrootte was in 2001 1.436, terwijl deze in 1995 nog 1.170 bedroeg.⁴⁰

In 2001 nam het aantal scholen af met 561, in 2002 met 552. Verder nam in de periode 1996-2000 het gemiddeld aantal leerlingen per school toe met 23%, van 1.170 leerlingen

37 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, 1991.

38 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, 1997.

39 Onderwijsraad, 2002.

40 Onderwijsraad, 2002.

per school in 1996 naar 1.437 in 2000. Het gemiddeld aantal leerlingen per vestiging nam in deze periode minder toe (7%), van 713 leerlingen per vestiging in 1996 naar 765 in 2000. Er is dus een licht stijgende trend te bespeuren in de omvang van het aantal leerlingen per vestiging.

Uit een onderzoek naar schoolkeuzemotieven van ouders en leerlingen⁴¹ blijkt, dat ouders de voorkeur geven aan scholengemeenschappen boven de vroegere afzonderlijke (categorale) scholen (67%). Ze vinden echter niet dat er steeds meer grote scholen moeten komen. Ouders geven als ideale grootte van een school voor vo 644 leerlingen op (met een minimum van 430 en een maximum van 1000).

Beroepsonderwijs en Volwasseneneducatie

In de bve-sector hebben in de afgelopen twee decennia herstructureringsprocessen plaatsgevonden, die tot fusies leidden. Het begon in 1986 met de svm-operatie (sectorvorming en vernieuwing in het middelbaar beroepsonderwijs). De svm-operatie had twee belangrijke doelstellingen: een bestuurlijk-organisatorische (sectorvorming) en een inhoudelijke (vernieuwing). In 1991 werden de eerste stappen gezet in de beleidsontwikkeling rond ROC's. Een ROC zou uiteindelijk uit vijf componenten moeten bestaan: mbo, bbo (beroepsbegeleidend onderwijs), vormingswerk voor jeugdigen, basiseducatie en vavo (voortgezet algemeen volwassenenonderwijs).

De fusieoperaties in de bve-sector hebben tot een enorme vermindering van het aantal instellingen geleid. Terwijl in 1994 nog ruim 400 instellingen voor beroepsonderwijs en volwasseneneducatie bestonden, waren dat er in 2000 nog maar 62.

Hoewel het fusieproces van ROC's nog niet ten einde lijkt, heeft zich, zo blijkt uit onderstaand fragment, ook een ROC gemeld dat zich juist wil opsplitsen.

Verzoek tot splitsing

Uit Reformatorisch Dagblad van 8 maart 2004.

“Staatssecretaris Nijs van Onderwijs heeft een verzoek van een regionaal opleidingscentrum (ROC) uit Brabant gekregen om te mogen opsplitsen. ... Het gaat om de Brabantgroep-De Rooipannen die verspreid is over Tilburg, Eindhoven en Breda en die volgens de eigen site goed is voor ongeveer 6000 studenten en 600 medewerkers. De reden voor het verzoek zou zijn dat de schaalvergroting meer nadelen dan voordelen heeft.”

Hoger onderwijs

In 1983 publiceerde de toenmalige minister van Onderwijs en Wetenschappen de nota *Schaalvergroting, taakverdeling en concentratie* (STC-nota). Deze nota was de aanzet tot de zogenoemde STC-operatie, een schaalvergrotingsoperatie die het aantal instellingen voor hoger onderwijs terugbracht van bijna 400 tot 57 in 1989. Om deze operatie te bevorderen stelde de minister bij wet de minimumomvang van een zelfstandige hogeschool vast, voerde hij een bekostigingssysteem in dat voordelig uitwerkte voor

41 Laemers, 1999

grote instellingen en vergrootte hij de autonomie van de instellingen. De eerste twee maatregelen bleken effectieve middelen te zijn om de schaalvergroting af te dwingen, terwijl de laatste schaalvergroting aanlokkelijk maakte. Een natuurlijke grens aan schaalvergroting lijkt bij gebrek aan een kostendoelmatigheidsbeleid moeilijk te formuleren.

De universiteiten hebben als sector enige schaalvergroting gekend zonder fusie. Zij zijn gewoon gegroeid in studentenaantallen. De opwaardering van de faculteit leverde vooralsnog het gewenste organisatorische resultaat: relatief grote budgethouders en beheerseenheden met voldoende aantallen flexibel inzetbaar personeel. Afgezien van de taakverdelings- en concentratieoperatie uit 1984 en de selectieve krimp en groei uit 1987 zijn de universiteiten nog niet tot verdere schaalvergroting (onderlinge samenwerking en fusie) gedwongen. Sinds een paar jaar zijn enkele hbo- en wo-instellingen echter bezig om te komen tot een (vrijwillige) fusie. Interne organisatorische schaalverkleiningen (zoals het University College in Utrecht) doen zich zeer weinig voor.

Conclusie

In Nederland staat het onderzoek naar de effecten van schaal en schaalvergroting, ondanks omvangrijke schaalvergrotingsoperaties, nog in de kinderschoenen. Het onderzoek was vooral gericht op effecten van fusieprocessen, met name in het vo; dus op effecten van schaalverandering, minder op de effecten van schaalgrootteverschillen. Zo deden Kuyk & Van Kessel (1986), Pouwels, Van Esch en Vrieze (1989), Vermeulen en Visser (1992) en Van de Venne, Bosma en Vermeulen (1995) onderzoek naar fusieprocessen in het vo. Vermeulen en Visser wezen erop dat de fusies leidden tot veranderingen in de directiestructuur en de overlegstructuur. Ook uit het onderzoek van Van de Venne e.a. komt naar voren dat bij fusies de grootste veranderingen de werkwijze op directieniveau betreffen, de overlegstructuren en de hiërarchie. De onderzoeken hadden niet alleen betrekking op de gevolgen van de fusies voor de organisatiestructuur en het management (sturing), maar ook op de sociaal-emotionele gevolgen van de fusies voor de mensen in de schoolorganisaties. Beide onderzoeken komen tot de conclusie dat fusieprocessen negatieve invloed hebben op de motivatie van docenten.

Houtveen, Graaf-Haalboom, Van de Grift en Lagerweij (1999) onderzochten de effecten van schaalvergroting in het po op de taakuitoefening van het management, in het bijzonder die van de schoolleider. Zij concludeerden dat de schoolleider steeds verder af komt te staan van het primaire proces. Steeds meer taken zullen gedelegeerd moeten worden. De prioriteit van de schoolleider ligt steeds meer bij beleidsontwikkeling voor de school op lange termijn, en bij de school als organisatie. Het is inmiddels ook mogelijk om zonder onderwijsbevoegdheid leiding te geven aan een school.

Er is nog weinig onderzoek gedaan naar combinaties van grootschalig en kleinschalig organiseren in het onderwijs, dit in tegenstelling tot het bedrijfsleven en de gezondheidszorg. Van Agten en Van Seeters (2000) inventariseerden de voor- en nadelen van het combineren van grootschaligheid en kleinschaligheid. Voordelen zijn dat er meer aandacht is voor specialisatie, taakverdeling en taakafbakening en vergroting van betrokkenheid van docenten bij het primaire proces. Nadelen zijn dat onderwijsinstellingen weinig zicht hebben op strategische beleidsvoering en dat er zich coördinatie- en communicatieproblemen voordoen tussen beide systemen.

In het onderzoek van het IOO is de factor schaal wegens het ontbreken van voldoende meerjarige gegevens slechts beperkt onderzocht.

3.3 Interne factoren

Naast invloeden van buitenaf zijn er ook binnen organisaties interne factoren die de kostendoelmatigheid beïnvloeden. Bij gebrek aan de juiste prikkels kunnen organisaties ondoelmatig gedrag gaan vertonen, bijvoorbeeld door meer te groeien dan doelmatig zou zijn (budgetmaximalisatie). Daarnaast houden scholen vaak geen rekening met niet direct meetbare kosten (en baten) van schaalvergroting voor leerlingen en de omgeving van de school.

3.3.1 Budgetmaximalisatie

Niskanen (1968) bespreekt vanuit de economische bureaucratietheorie het verband tussen bureaucratieën en doelmatigheid. Hij veronderstelt dat bureaucraten uit zijn op macht, prestige, beloning en promotie, met als gevolg dat instellingen eerder neigen groter te worden dan zich te richten op grotere *efficiëntie*. Schooldirecties zullen bijvoorbeeld streven naar een zo groot mogelijke school binnen de budgetrestricties die hen worden opgelegd. Dat betekent dat de groei pas zal stoppen op het moment dat de totale uitgaven gelijk zijn aan de totale inkomsten, waardoor instellingen volgens Niskanen zelfs twee keer zo groot zouden kunnen worden als wenselijk is vanuit doelmatigheidsoogpunt.

In een goed functionerende markt worden organisaties geprikkeld om kostendoelmatig te werk te gaan, omdat zij anders klanten zullen verliezen: klanten zouden bijvoorbeeld elders dezelfde kwaliteit tegen een lagere prijs kunnen krijgen, of een betere kwaliteit tegen dezelfde prijs.

Hoewel ook in het onderwijs tot op zekere hoogte sprake is van marktwerking, worden scholen niet altijd geprikkeld om doelmatig met middelen om te gaan. Zo zorgen lokale en regionale monopolies (deels als gevolg van schaalvergroting) ervoor dat veel scholen verzekerd zijn van leerlingen. Ook kunnen scholen niet eenvoudig uitbreiden en komt het zelden voor dat scholen failliet gaan.

Groot en Maassen van den Brink (2002) waarschuwen, net als het Centraal Planbureau (2002), dat regionale monopolies in het onderwijs de keuzevrijheid en daarmee de doelmatigheid van instellingen kunnen bedreigen. Canton en Webbink (2004) laten zien dat het risico hiervan het grootst is in bve en hbo, als gevolg van de schaalvergroting die daar heeft plaatsgevonden. In het hoger onderwijs zorgt de grotere mobiliteit van studenten voor meer concurrentie, maar met name in het hbo blijken studenten toch sterk regionaal georiënteerd: 80% is afkomstig uit de regio waar de instelling is gevestigd of een aangrenzend onderwijsgebied.⁴²

3.3.2 Afwenteling op omgeving

Een grotere school profiteert van kwalitatieve schaalvoordelen, zoals een groter vakkenaanbod en de aanwezigheid van gespecialiseerd personeel. Daar kunnen tegenover staan

42 Gordijn & Janssen, 1997; Van der Heide & Janssen, 1996.

anonimiteit en een verminderde betrokkenheid. Daarnaast heeft de school ook veel effecten op de omgeving. Aan de ene kant kunnen grote groepen scholieren zorgen voor overlast in de omgeving en in het openbaar vervoer. Daar staat tegenover dat scholen ook bijdragen aan handhaving van voorzieningen als winkels en dergelijke. Probleem bij veel van dit soort aspecten is dat het vaak lastig is om ze te kwantificeren, zodat over de invloed ervan hooguit kan worden gespeculeerd.

Een voorbeeld van de externe effecten die een school kan hebben voor de omgeving

Uit "Naar School" van Arjan Schreuder in NRC Handelsblad van 23 februari 2004.

"Dagelijks bezoeken tweeduizend leerlingen de Leeuwenborgh Opleidingen. De bewoners in de Maastrichtse wijk Scharn klagen. Studenten rijden met scooters en auto's hard door de woonstraten. In de pauzes lopen ze heen en weer naar coffeeshop Blue Dream en trekken daar andere jongeren aan. Ze wandelen naar de supermarkt en komen terug met blikjes drank en pakken vla of pudding. Die zetten ze op de heggen van voortuinen. Soms gieten ze de pudding uit over auto's. Er zijn mensen om verhuisd, vertellen buurtbewoners.

De bewoners willen het beroepsonderwijs van Leeuwenborgh niet weg hebben. Ze beseffen dat een zekere mate van overlast onvermijdelijk is. Het zijn jongeren in een gevoelige leeftijd. Maar de school zal de komende jaren worden uitgebreid. Over twee jaar zal de school ruim vijfduizend studenten hebben van wie er dagelijks zo'n drieduizend de wijk intrekken. Daar zien de bewoners tegenop."

In de praktijk zijn de schaalvergrotingsoperaties in het onderwijs vooral ingegeven door de directe kostenbesparingen per leerling, die eruit voortvloeien. Er is vaak geen rekening gehouden met eventuele indirecte kosten (of baten) van schaalvergroting. Reistijden van leerlingen worden bijvoorbeeld alleen meegenomen voorzover dit gevolgen heeft voor de reiskostenvergoeding door de overheid.

3.4 Naar oplossingen

1) Beperken cumulatief effect van de maatregelen

De raad concludeert dat decentralisatie, autonomievergroting en rekenschap afleggen uitstekende richtpunten zijn geweest voor het onderwijsbeleid van de afgelopen jaren, maar dat er wel een prijskaartje is, namelijk de toegenomen administratieve en verantwoordingslast voor scholen. Dit wrekt zich ook in de budgetten voor het secundair proces.

Afzonderlijk zijn genoemde beleidsmaatregelen en ontwikkelingen dus nuttig. De eraan verbonden administratieve lasten zijn vaak op zichzelf genomen niet groot en worden als verwaarloosbaar beschouwd. Op het moment echter dat de verplichtingen zich opstapelen, is er wel een probleem: het totaal aan regels en het tempo zorgt voor een ondraaglijke (administratieve) last bij instellingen.

Dit pleit voor een integrale aanpak van het geheel van administratieve lasten. Om te beginnen moet dubbel werk worden voorkomen, door zo veel mogelijk gebruik te maken van reeds beschikbare gegevens, in plaats van het steeds weer ontwerpen van aparte formulieren. Een tweede aandachtspunt is het voorkomen van tegenstrijdige regels.

Daarnaast zou bij elke voorgestelde beleidsmaatregel een (impliciete) kosten-batenanalyse moeten worden gemaakt: wegen de baten van de maatregel op tegen de extra administratieve lasten. Daarbij kan gedacht worden aan het toetsen van wet- en regelgeving op de administratieve gevolgen voor onderwijsinstellingen, zoals het Actal (Adviescollege toetsing administratieve lasten) dat doet voor het bedrijfsleven.

Een dergelijke aanpak is vanzelfsprekend, maar wordt waarschijnlijk bemoeilijkt doordat regels afkomstig zijn van verschillende instanties. Een daadwerkelijke vermindering van de administratieve lastendruk betekent dat bepaalde risico's voor lief moeten worden genomen.

2) Beperking budgetmaximalisatie en afwentelingsgedrag

Als scholen voldoende geprikkeld worden om een zo goed mogelijke kwaliteit te bieden met het beschikbare budget, dan is er weinig aanleiding voor de overheid om zich te bemoeien met het interne bureaucratische proces van de instelling. Een probleem daarbij is dat optimale schaal onbekend is, dat kan bovendien sterk variëren per schooltype. Bovendien is het belangrijk om onderscheid te maken tussen scholen en vestigingen. Grote scholen kunnen bijvoorbeeld georganiseerd zijn in kleinschalige vestigingen.

Dit kan een reden zijn voor de overheid om de prikkels voor scholen te vergroten, bijvoorbeeld door het uitoefenen van toezicht bij het ontstaan van regionale monopolies en het 'misbruiken van machtsposities' (zoals de NMa dit thans voor het bedrijfsleven doet); dit versterkt de keuzevrijheid van ouders. Canton en Webbink (2004) laten bijvoorbeeld zien dat de schaalvergroting in bve en hbo heeft geleid tot regionale monopolies, zodat de keuzevrijheid van studenten beperkt is. Daardoor hebben deze instellingen minder prikkels om doelmatig te werken.

Ook meer transparantie kan een prikkel vormen, bijvoorbeeld in de vorm van publiek beschikbare inspectierapporten en kwaliteitskaarten voor bve en hoger onderwijs, zoals die reeds bestaan in po en vo. Ten slotte suggereren Canton en Webbink (2004) dat prestatiebekostiging een alternatief zou kunnen zijn in sectoren met weinig concurrentie zoals de bve-sector. Instellingen zouden bijvoorbeeld beloond kunnen worden voor het terugdringen van voortijdig schoolverlaten.

Daarnaast kan gebruikt gemaakt worden van geavanceerde benchmarktechnieken zoals stochastische frontier analysis en data envelopment analysis, om binnen een sector de kostendoelmatigheid van instellingen te vergelijken.

3) Effecten schaalvergroting meewegen

Effecten van schaalvergroting op de onderwijskwaliteit en op de omgeving van de school zouden zoveel mogelijk expliciet moeten worden betrokken bij de inrichting van het onderwijs. De eerder genoemde geavanceerde benchmarktechnieken zouden daar een bijdrage aan kunnen leveren, doordat daarbij niet alleen naar de input maar ook naar de output van de school wordt gekeken.

4 Onderwerpen voor de beleidsagenda

Onderzoek naar bureaucrativering en schaal, naar de verhouding tussen primaire en secundaire processen in de verschillende onderwijssectoren en naar de daaraan gerelateerde centrale vraag van de kostendoelmatigheid, is een braakliggend terrein. Vanuit het landelijk beleid bestaat voor dit vraagstuk weinig belangstelling. Wel zijn bepaalde onderwerpen die raken aan deze verkenning (zoals de formatieverdeling van sommige instellingen), politiek actueel.

Paragraaf 4.1 herneemt de vragen die aan deze verkenning ten grondslag liggen. Paragraaf 4.2 bevat de opbrengst van deze verkenning in de vorm van initiatieven en activiteiten, voor de beleidsagenda van drie groepen actoren. De betrokken actoren zijn: de minister en de Tweede Kamer (1), het bestuur en management van onderwijsinstellingen (2), en de professionele beroepsbeoefenaren en deelnemers (3).

4.1 Reflectie

Doen de verschijnselen samenhangend met bureaucrativering zich voor in de verschillende onderwijssoorten en heeft dit gevolgen voor de kostendoelmatigheid?

Met verschijnselen samenhangend met bureaucrativering doelt de raad hier op de rol van schaal(vergroting), de relatieve omvang van de primaire en secundaire kosten (overhead) en de kostendoelmatigheid. De raad heeft daarbij zowel naar de bureaucratiebeleving (hoe wordt bureaucrativering ervaren) als naar de cijfers over bureaucrativering gekeken (wat zeggen onderzoeken).

Gebleken is dat in het algemeen in de beleving van betrokkenen bij het onderwijs(beleid) een afkeer bestaat van (de negatieve aspecten van) bureaucrativering. De positieve kanten ervan komen in publieke uitlatingen niet aan bod. De meeste bezwaren richten zich tegen bureaucrativering die de centrale overheid veroorzaakt. Ook in de politieke discussie komt naar voren dat er bezorgdheid bestaat over de besteding van middelen aan secundaire processen. De regering benadrukt bij voortduring dat het beleid is gericht tegen verzwaring van beleids- en administratieve lasten. Daarnaast bestaan er ook in het onderwijs bezwaren tegen interne bureaucrativering in de vorm van nieuwe organisatie-niveaus, regels en procedures. Deze ontwikkeling kan interne oorzaken hebben, maar niet altijd wordt onderkend dat externe factoren er soms mede aan ten grondslag liggen.

Uit het representatieve deel van onderzoek van IOO blijkt, dat de toename sinds 1990 van het macrobudget voor de gehele onderwijssector vooral ten goede is gekomen aan secundaire onderwijstaken. Zowel de landelijke beheerslasten als die van de instellingen zijn ondanks de decentralisering sterk toegenomen, evenals de lasten voor rechtspositionele uitkeringen. De middelen betreffende de landelijke beheerslasten zijn vooral

terechtgekomen bij uitvoerende instellingen als de CFI, de IB-Groep en de Inspectie. Ook de toename sinds 1995 van het primaire budget is voor een deel ten goede gekomen aan secundaire doelen, zoals de administratieve lasten van de toegenomen zorgtaken.

Het beeld loopt per sector binnen het onderwijsstelsel uiteen. In 2000 was de omvang van het secundaire deel in het po en vo het laagst (11% à 12%) en in de bve-sector het hoogst (39%). In alle sectoren groeide het secundaire aandeel vanaf het moment dat de overheid meer verantwoordelijkheden overdroeg aan scholen en instellingen. Op het niveau van scholen en instellingen waren twee ontwikkelingen waarneembaar: het aandeel onderwijsondersteunend personeel in de formatie nam toe, evenals het percentage secundaire lasten. Ook de landelijke beheerslasten namen toe. Bij het toekennen van een beheersaak aan gemeenten ging 10% tot 12% van de overgedragen middelen naar de gemeentelijke beheerslasten.

Het indicatieve deel van het IOO-onderzoek geeft geen uitsluitsel over de mate van kostendoelmatigheid van individuele instellingen, maar laat wel zien dat tussen scholen opmerkelijke verschillen bestaan in het gebruik van overhead.

Daarnaast komt uit internationaal onderzoek naar voren dat er een relatie bestaat tussen schaal en kostendoelmatigheid. Schaalvergroting is niet per se negatief. Schaalvergroting gaat gepaard met zowel schaalvoordelen (inzet gespecialiseerd personeel, kostenbesparing op materiaal en gebouwen) als schaalnadelen (formele organisatieprocedures, verminderde betrokkenheid, extra reiskosten voor leerlingen en studenten). Daarbij moet ook een onderscheid worden gemaakt tussen bestuurlijke en institutionele schaalvergroting: bestuurlijke schaalvergroting kan gepaard gaan met onderwijs dat kleinschalig is georganiseerd.

Het lijkt er sterk op dat sprake is van een U-vormige relatie tussen kosten en schaal. Schaalvergroting leidt eerst tot afname van de nettokosten per leerling, maar vanaf een gegeven moment slaat dit om in een toename. Er is dus een optimale schaal waar de kosten zo laag mogelijk zijn. Als het alleen gaat om de directe kosten voor een school, dan wordt dat punt later bereikt dan wanneer ook de leeropbrengsten en eventuele externe effecten (reistijd voor ouders en leerlingen, veiligheid) meetellen. Aangezien schoolbesturen vooral oog zullen hebben voor de directe kosten, bestaat het gevaar dat scholen groter worden dan wenselijk is vanuit het oogpunt van de macrodoelmatigheid.

Recent Amerikaans onderzoek dat kijkt naar het effect van schaal op leerprestaties, vindt als optimale schaal een vestigingsgrootte van driehonderd tot vijfhonderd leerlingen in het po en zeshonderd tot negenhonderd leerlingen in het vo. Hoewel Amerikaanse bevindingen niet direct kunnen worden vertaald naar de Nederlandse situatie, roept dit toch de vraag op of vestigingen in vo en bve met veel meer dan duizend leerlingen doelmatig zijn. Nader onderzoek in de Nederlandse situatie lijkt gewenst.

Hoe is de besteding van de onderwijsmiddelen voor de diverse elementen van het primaire en secundaire proces op het macroniveau van het onderwijs (in alle sectoren) in de afgelopen twintig jaar gewijzigd? Zo ja, is de factor schaal van invloed hierop?

Uit het onderzoek van IOO en ook uit andere waarnemingen blijkt, dat het door de raad opgepakte thema omgeven is met veel onduidelijkheden. Er is sprake van een

gecompliceerde materie door definitieproblemen: wat is nu wel en wat is niet te rekenen tot bureaucratie. Ook verschillen binnen en tussen onderwijssectoren maken een eenvoudige benadering niet mogelijk. In deze verkenning wijst de meest zuivere definitie voor het ramen van het secundaire budget (kosten voor administratie, beheer en beleid) erop, dat het percentage onderwijsmiddelen voor het secundaire onderwijsproces de afgelopen jaren is toegenomen.

De gegevens uit het IOO-onderzoek laten het niet toe om definitieve conclusies te trekken over de relatie tussen kostendoelmatigheid en schaal. Wel geeft het indicatieve deel van het IOO-onderzoek onder besturen en instellingen aanwijzingen, dat op kleine basisscholen personeel met hoge salariskosten (leerkrachten en directie) ondersteunende taken verricht. Dit zou kunnen duiden op een gebrek aan specialisatie als gevolg van een te kleine schoolgrootte. De beoordeling daarvan kan alleen plaats vinden in het kader van een bredere kostendoelmatigheidsanalyse.

Welke externe factoren beïnvloeden de verhouding tussen primaire en secundaire processen en de kostendoelmatigheid?

De externe factoren die mogelijk invloed uitoefenen op de verhouding tussen primaire en secundaire processen, hangen samen met beleidsontwikkelingen (of effecten daarvan) die zijn te vatten onder de noemer schaalvergroting, decentralisatie en autonomievergroting. Het gaat concreet om de volgende maatregelen:

- decentralisatie naar gemeenten en onderwijsinstellingen;
- kwaliteitszorg, toezicht en verantwoording;
- uitbreiding zorgtaken en vernieuwingstaken;
- decentralisatie arbeidsvoorwaarden en personeelsbeleid; en
- schaal en schaalvergroting.

Van alle maatregelen kan worden gesteld dat ze (als neveneffect) hebben geleid tot extra overhead voor de scholen en de instellingen. Doel van het toekennen van meer beleidsvrijheid was het bevorderen van een grotere efficiëntie bij scholen en instellingen, met als bijkomend effect lagere kosten voor de rijksoverheid. Maatregelen in het kader van de overheveling van taken naar de gemeenten hebben juist geleid tot extra kosten voor de gemeenten. Voor de scholen respectievelijk instellingen hadden deze eveneens tot doel het mogelijk maken van maatwerk, met als mogelijk effect een grotere efficiëntie.

Welke interne factoren beïnvloeden de verhouding tussen primaire en secundaire processen en de kostendoelmatigheid?

Naast invloeden van buitenaf zijn er ook interne factoren die de mate van bureaucrativering en de kostendoelmatigheid beïnvloeden:

- budgetmaximalisatie; en
- afwenteling op omgeving.

Bij gebrek aan de juiste prikkels kunnen organisaties ondoelmatig gedrag gaan vertonen, bijvoorbeeld door te groeien naar een omvang die niet meer doelmatig is (neiging tot budgetmaximalisatie). Daarnaast houden onderwijsinstellingen ook vaak geen rekening met niet direct meetbare kosten (en baten) van bijvoorbeeld schaalvergroting voor leerlingen en de omgeving van de school.

In de praktijk ontbreekt het vaak aan prikkels voor scholen om doelmatig met middelen om te gaan. Zo zorgen lokale en regionale monopolies (die deels het gevolg zijn van schaalvergroting) ervoor, dat veel scholen verzekerd zijn van leerlingen.

4.2 Conclusie: verbetering van de discussie over bureaucrativering

Welke onderwerpen dienen op de beleidsagenda gezet te worden?

In paragraaf 3.4 zijn de oplossingsrichtingen aangegeven. In deze paragraaf geeft de raad een nadere invulling van deze richtingen.

De raad concludeerde in paragraaf 3.4 dat decentralisatie, autonomievergroting en het afleggen van rekenschap uitstekende richtpunten zijn geweest voor het onderwijsbeleid van de afgelopen jaren. Op zich genomen zijn genoemde beleidsmaatregelen en ontwikkelingen nuttig, maar het totaal leidt ertoe dat verplichtingen zich opstapelen. Dit pleit voor een integrale aanpak van het geheel van lasten.

Eveneens merkte de raad in paragraaf 3.4 op dat indien scholen voldoende geprikkeld worden om een zo goed mogelijke kwaliteit te bieden met het beschikbare budget, er weinig aanleiding zou zijn voor de overheid om zich te bemoeien met het interne proces van de instelling. Nu die prikkels niet talrijk zijn, is dit een reden voor de overheid om deze te versterken.

In het kader van het beleid dat gericht is op deregulering en autonomievergroting van instellingen, ligt het voor de hand om de verantwoordelijkheid voor kostendoelmatigheid bij de scholen zelf te leggen. Scholen kunnen bijvoorbeeld door benchmarking zelf nagaan of hun organisatie doelmatig is ingericht. Dit is ook de huidige praktijk, waarbij brancheorganisaties en organisatieadviesbureaus instellingen doorlichten.

Daarnaast kan de overheid wel spelregels voor bijvoorbeeld fusies hanteren om de macrodoelmatigheid te bevorderen. Doordat scholen zich vooral zullen richten op bedrijfseconomische doelmatigheid, bestaat het gevaar van regionale monopolies en megavestigingen die vanuit maatschappelijk oogpunt ongewenst zijn. Door de vrijheid van schoolkeuze te bevorderen, kunnen ouders en studenten kiezen voor scholen met een schaal op maat en kan controle op doelmatigheid van scholen beperkt blijven. Dit voorkomt bovendien extra administratieve rompslomp; de paradox van bestrijding van overhead door de inzet van extra overhead wordt daarmee vermeden. Het bestaan van regionale monopolies lijkt vooral een punt van zorg in de bve-sector. Als concurrentie ontbreekt bestaat het risico van ondoelmatig gedrag. De risico's van regionale monopolies in het hoger onderwijs zijn iets kleiner, doordat de geografische mobiliteit van studenten daar groter is.

Om de vrijheid van schoolkeuze te garanderen zouden fusies van scholen kritisch moeten worden bekeken, met name om misbruik van regionale monopolies te voorkomen. Wellicht dat in de toekomst een rol is weggelegd voor een NMa-achtige functie.⁴³

⁴³ *De NMa heeft in dit verband al opmerkingen gemaakt. In de zaak 2760/Hogeschool Alkmaar-Hogeschool Haarlem-Hogeschool Holland-Ichtus hogeschool, beoordeelde de NMa of de fusie van deze hogescholen (thans InHolland) strijdig is met de mededingingsregels. De NMa stelde echter dat zij hiervoor onder het huidige regime nog geen bevoegdheid heeft, omdat onderwijs geen economische activiteit is.*

Overigens hoeft dit bestuurlijke schaalvergroting niet in de weg te staan, zolang er voor studenten maar wat te kiezen blijft. Een schoolbestuur dat zich specialiseert in achterstandsscholen, zou bijvoorbeeld vestigingen in verschillende grote steden kunnen hebben.

Ten slotte zou de overheid, met name in sectoren waar regionale monopolies bestaan, de doelmatigheid van onderwijsinstellingen zelf kunnen 'benchmarken' met behulp van geavanceerde onderzoeksmethoden (zoals 'stochastic frontier analysis'). De hiervoor benodigde gegevens zijn meestal eenvoudig beschikbaar, zodat dergelijke onderzoeken relatief goedkoop kunnen worden verricht.

De raad concludeert dat in de begrotingen en de bestedingen van onderwijsinstellingen verschuivingen zijn opgetreden van het primaire naar het secundaire proces. De redenen hiervoor kunnen volstrekt legitiem zijn, maar met name in vo, bve, hbo en wo bestaat daardoor kans op bureaucrativering als neveneffect. Op zichzelf hoeft dit geen negatieve ontwikkeling te zijn. Niettemin moeten de risico's van schaalnadelen en bureaucrativering in grote onderwijsorganisaties onder ogen worden gezien. Daarbij moet men zich met name realiseren dat scholen zelf vaak onvoldoende prikkels krijgen om, met het oog op een doelmatige besteding van middelen, een optimale schaal en een optimale omvang van de overhead te realiseren.

De bevindingen in deze verkenning onderstrepen de noodzaak van verder nadenken over de doelmatigheid van de besteding van overheidsmiddelen in het onderwijs. Welke actoren dragen hier in welke mate verantwoordelijkheid voor het ondernemen van actie? Moet worden vastgehouden aan de huidige dominante beleidslijn? Deze geeft instellingen de ruimte zelf te bepalen wanneer en hoe zij de ter beschikking gestelde middelen, inclusief die voor personeelsbeleid, inzetten ten behoeve van het verzorgen van hun onderwijs; er is alleen een verantwoordingsplicht achteraf. Of zijn een ander beleid en andere instrumenten gewenst om de overheidsverantwoordelijkheid waar te maken? Welke doelmatige en niet-bureaucratische middelen staan ons dan ter beschikking?

In de discussie over bureaucrativering onderscheidt de raad drie niveaus: het niveau van de minister en de Tweede Kamer, het niveau van het bestuur en management van onderwijsinstellingen en het niveau van de professionele beroepsbeoefenaren en deelnemers. De raad geeft voor elk van deze niveaus enkele elementen aan, die het naar het oordeel van de raad in de discussie zou behoren te brengen.

Hieronder geeft de raad aan welke elementen *minister en Tweede Kamer* aan de huidige discussie kunnen toevoegen.

Algemeen

- (1) Project administratieve lastenverlichting.
 - Zwaar aanzetten administratieve lastenverlichting: *project OCW ontregelt* als mogelijk voorbeeld voor andere sectoren uitwerken.
- (2) Agendering kostendoelmatigheid.
 - Kostendoelmatigheid als onderwerp opnemen in sectorplannen als HOOP 2004 (*Hoger Onderwijs- en Onderzoek Plan*), *Koers BVE* en *Koers VO*. Onderdeel maken van de bekostigingsdialoog met instellingen voor hoger onderwijs.

- Bevorderen van onderzoek naar kostendoelmatigheid in alle onderwijssectoren.
- Opstellen van internationale benchmarks voor leerling- of studentgebonden kosten en terbeschikkingstelling hiervan aan instellingen en besturen.

Cumulatie beleidsmaatregelen tegengaan

- (3) Kwaliteit en verantwoording.
 - Terugdringen 'rekenschapsheroïek' ("en dan gaan we ze daar ook keihard op afrekenen") die ten koste kan gaan van de kwaliteit van het primaire proces.
 - Afweging kosten en baten van prestatieverantwoording.
- (4) Zorg en innovatie.
 - De invasie van zorg(systemen) in het onderwijs minder administratief optuigen, laat scholen zo veel mogelijk zelf beschikken over de inzet van externe hulp.
- (5) Arbeidsvoorwaarden.
 - Vereenvoudiging arbeidsvoorwaarden en arbeidsvoorwaardenoverleg.
- (6) Cumulatie-effect.
 - Integrale aanpak van administratieve lasten.
 - Betere benutting van reeds beschikbare gegevens.
 - Voorkomen van tegenstrijdigheid in regelgeving.
 - Kosten-batenanalyses van regelsystemen opstellen.
 - Integrale toetsing van voorgenomen wet- en regelgeving op administratieve gevolgen voor instellingen.

Bureaucratiebeheersing op het niveau van instellingen en besturen

- (7) Deregulering binnen besturen en instellingen.
 - Aanmoedigen kostendoelmatigheid door besturen en instellingen
- (8) Fusiemoratorium.
 - Voorstellen tot fusiepauze in hbo en bve in overweging geven bij sectororganisaties.
 - NMa-achtige rol bij toetsen fusies overwegen.
- (9) Schaalbeheersing.
 - Behoud keuzemogelijkheden voor scholen, afdelingen en opleidingen door ouders en deelnemers en studenten, als rem op verdere schaalvergroting.
- (10) Budgetmaximalisatie.
 - Tegengaan van ongewenste regionale monopolies (NMa-achtige functie).
- (11) Afwenteling op omgeving.
 - Bevorderen van inspraak vanuit de schoolomgeving als inperking van keuzevrijheid van deelnemers en afnemers dreigt.

Vervolgens geeft de raad aan welke elementen door *bestuur en management* van onderwijsinstellingen aan het debat kunnen worden toegevoegd.

Algemeen

- (1) Project administratieve lastenverlichting.
 - Vast onderdeel maken van de gesprekken tussen minister en instellingen.
- (2) Agendering kostendoelmatigheid.
 - Benchmarking door sector en brancheorganisaties en toepassing op het niveau van instellingen en besturen; gebruikmaken van door de minister opgestelde internationale referentiepunten (benchmarks).

Cumulatie beleidsmaatregelen tegengaan

- (3) Kwaliteit en verantwoording.
 - Interne versobering en vereenvoudiging.
- (4) Zorg en innovatie.
 - Ondersteuning initiatief van professionele beroepsbeoefenaren en deelnemers tot herdefiniëring primaire proces.
- (5) Arbeidsvoorwaarden.
 - Vereenvoudiging arbeidsvoorwaarden en arbeidsvoorwaardenoverleg.
 - In medezeggenschapsorganen dit gezamenlijk belang periodiek aan de orde stellen.
- (6) Cumulatie-effect.
 - Integrale aanpak voor het geheel aan administratieve lasten op het niveau van instellingen en besturen.
 - Inrichten van een meldpunt bureaucrativering voor scholen en instellingen.

Bureaucratiebeheersing op instellings- en bestuursniveau

- (7) Dereguleringen binnen besturen en instellingen.
 - Opnemen kostendoelmatigheid en ontwikkeling in leerling- en studentgebonden kosten in jaarverslag; vaste bespreking hiervan met interne en externe betrokkenen.
- (8) Fusiemoratorium.
 - In veel gevallen is het waarschijnlijk beter energie te steken in de school zelf en minder in fusies.
- (9) Schaalbeheersing.
 - Interne schaalverkleining doorvoeren en 'opting out' procedures uitwerken.⁴⁴
- (10) Budgetmaximalisatie.
 - Benchmarking tussen besturen en instellingen, mede kijkend naar benchmarking op sectorniveau en internationaal niveau.
- (11) Afwentelen op omgeving.
 - Inspraak van omgeving organiseren bij beslissingen ten aanzien van de structuur van scholen en instellingen.
 - Effecten van schaalvergroting op de omgeving van de school expliciet betrekken bij de inrichting van het onderwijs.

En ten slotte geeft de raad aan welke elementen door *professionele beroepsbeoefenaren en deelnemers* aan het debat kunnen worden toegevoegd.

Algemeen

- (1) Project administratieve lastenverlichting.
 - Signalen naar OCW (en via OCW naar de 'regelfabriek' SZW) geven over voortgang lastenverlichting.
- (2) Agendering kostendoelmatigheid.
 - Signalen naar sector- en brancheorganisaties en OCW geven over ontwikkeling van kostendoelmatigheid en leerling- en studentgebonden kosten.

Cumulatie beleidsmaatregelen tegengaan

- (3) Kwaliteit en verantwoording.
 - Interne verantwoording zo direct en lichtvoetig mogelijk opzetten en gebruiken; meer vertrouwen op directe contacten.
- (4) Zorg en innovatie.
 - Initiatief tot herdefiniëring primaire proces, waardoor bepaalde specifieke zorgtaken tot het primair proces kunnen gaan behoren.
- (5) Arbeidsvoorwaarden.
 - Vanuit bevordering professionaliteit kijken naar en tegengaan van verdere bureaucratisering van arbeidsvoorwaarden.
- (6) Cumulatie-effect.
 - Integrale aanpak van administratieve lastenverlichting.
 - Benutting van reeds beschikbaar gestelde gegevens.
 - Voorkomen van tegenstrijdigheid in regelgeving.
 - Aandringen op kosten-batenanalyses van regelsystemen.
 - Toetsen van voorgenomen wet- en regelgeving op administratieve gevolgen voor instellingen.

Bureaucratiebeheersing op instellings- en bestuursniveau

- (7) Dereguleringen binnen besturen en instellingen.
 - Bespreking jaarlijkse voortgang in verbetering van kostendoelmatigheid met de beroepsbeoefenaren en ouders, leerlingen, deelnemers en studenten.
- (8) Fusiemoratorium.
 - Fusievoornemens vanuit bestuur en management tijdig kritisch bezien.
- (9) Schaalbeheersing.
 - Initiatieven nemen tot interne schaalverkleining (vorming van kleine scholen van bijvoorbeeld enkele honderden leerlingen en studenten in vo, bve en ho).
- (10) Budgetmaximalisatie.
 - Oog hebben voor het mogelijk ontstaan van regionale monopolies (NMa-achtige functie).
- (11) Afwentelen op omgeving.
 - Oog hebben voor inspraak vanuit de schoolomgeving en voor behoud van keuzevrijheid van deelnemers en afnemers.

Ten slotte

Bureaucratisering heeft vele gezichten, zo blijkt uit deze verkenning. Niet al deze gezichten zijn op voorhand verwerpelijk. Bureaucratie draagt immers ook bij aan overzichtelijkheid en voorspelbaarheid van gedrag en beschermt mensen tegen willekeur.

Ondanks deze positieve aspecten heeft de raad in deze verkenning laten zien dat er veel redenen zijn om waakzaam te zijn. Over een langere periode bezien zijn extra middelen voor het onderwijs zelden ten goede gekomen aan het primaire proces. Dat geldt – zij het in verschillende mate – voor alle onderwijssectoren. Er is weinig fantasie voor nodig om te zien waar het doortrekken van deze trend toe zal leiden. Dat is een ontwikkeling die niet ongestraft door kan gaan. Externe factoren vanuit de ministeries versterken het bureaucratiseringsproces binnen onderwijsinstellingen. Dat zijn factoren als decentralisatie, verantwoordingsprocedures, en bepalingen over arbeidscondities vanuit het ministerie van SZW, die zonder meer worden toegepast op duizenden scholen. Daarnaast wijst de raad op interne factoren die bestuur en management van de instellingen zelf direct of indirect veroorzaken. Al deze factoren zijn ieder afzonderlijk wel te rechtvaardigen, maar bij elkaar maken ze dat het tijd is om bureaucratisering weer in te dammen. Dat zal niet ineens gaan. Maar het is volgens de raad wel degelijk mogelijk het primaire proces in ere te herstellen en beheers- en ondersteunende instanties te zien als dienaren van dit primaire proces. Om de weg daarnaartoe te wijzen heeft de raad met name in dit laatste hoofdstuk op basis van de bevindingen in deze verkenning een agenda aangereikt voor minister en parlement, voor bestuur en management en voor beroepsbeoefenaren en leerlingen, deelnemers en studenten, die hoop geeft op een beheersing van de bureaucratisering. Deze verkenning laat immers zien dat bureaucratisering niet alleen een gevoel is dat 'tussen de oren' zit, maar een onderwerp is dat op alle niveaus serieuze aandacht verdient.

Zo veel mogelijk van de onderwijseuro dient bij de leerling, de deelnemer en de student terecht te komen. Uiteindelijk gaat het om kostendoelmatigheid; hoe kunnen met de beschikbare middelen optimale onderwijsuitkomsten worden gerealiseerd.

Literatuur

- Agten, P.H.W. van (1999). *Bovenschools management: waar gaan we in de nieuwe eeuw naartoe?* Inleiding Congres Bovenschools Management, gehouden op 14 april 1999 te Amersfoort.
- Algemene Rekenkamer (2003a). *Handreiking meten van doelmatigheid*. Den Haag: Algemene Rekenkamer.
- Algemene Rekenkamer (2003b). *Technieken voor het meten van doelmatigheid*. Geraadpleegd op 20 oktober 2003 via website Algemene Rekenkamer, <http://www.rekenkamer.nl>.
- Andrews, M., Duncombe, W. & Yinger, J. (2002). Revisiting economies of size in American education: are we any closer to a consensus? *Economics of Education Review*, 21(3), 245-262.
- Ax, J. (1993). Organisatiestructuur. In P.J.J. Stijnen, J. Scheerens, A.M.L. van Wieringen & H.G.W. Münstermann (red.), *Transformatie van Schoolorganisaties* (92-118). Alphen aan den Rijn: Samson H.D. Tjeenk Willink.
- Blank, J.L.T., Koolmees, W., Vogelaar, I. & Waaijers, J.L. (2002). Tussen bureau en bed: de relatie tussen overhead en productie van Nederlandse ziekenhuizen. *Openbare Uitgaven*, 34(6), 308-314.
- Borland, M.V. & Howsen, R.M. (2003). An Examination of the Effect of Elementary School Size on Student Academic Achievement. *International Review of Education*, 49(5), 463-474.
- Brewer, D.J. (1996). Does More School District Administration Lower Educational Productivity? Some Evidence on the "Administrative Blob" in New York Public Schools. *Economics of Education Review*, 15(2), 111-124.
- Canton, E. & Webbink, D. (2004). *Prestatieprikkelers in het Nederlandse onderwijs*. CPB Document 49, januari 2004.
- Centraal Planbureau (2002). *Pijlers onder de kenniseconomie, opties voor institutionele vernieuwing*. Den Haag: CPB.
- Crawford, I., Klemm, A. & Simpson, H. (2003). Measuring public sector efficiency. In R. Chote, C. Emmerson & H. Simpson (ed.), *The IFS Green Budget : January 2003*. London: Institute for Fiscal Studies.
- Donker van Heel, P.A., Zutphen, F. van & Zoon, C.P.A. (2004). *Regeldruk voor onderwijsinstellingen. Een onderzoek in de sectoren PO, BVE, OWB, WO en podiumkunsten*. Rotterdam: ECORYS-NEI.
- Gordijn, C.M.N. & Janssen, G.F.M. (1997). Hoger beroepsonderwijs regionaal bezien, 1995/'96. *Kwartaalschrift onderwijsstatistieken, 1997-III*, 21-28.
- Goudriaan, R., Jongbloed, B. & Ingen, D.C. van (1998). *Kostendeterminanten en doelmatigheid van het Nederlands hoger onderwijs*. Zoetermeer: Ministerie van OCenW.
- Grosskopf, S., Hayes, J., Taylor, L.L. & Weber, W.L. (2000). Input Regulations and Allocative Efficiency in U.S. Public Schools. In J.L.T. Blank (ed.), *Public provision and performance: contributions from productivity and efficiency measurement* (175-190). Amsterdam: Elsevier.
- Groot, R. de (2003). *Effecten van decentralisatie van onderwijsbeleid naar gemeenten*. Mimeo.
- Groot, W. & Maassen van den Brink, H. (2002). Marktwerking in het funderend onderwijs. *Economisch-Statistische Berichten*, 87(4370), 548-550.

- Hanushek, E.A. (1996). Outcomes, Costs and Incentives in Schools. In E.A. Hanushek & D.W. Jorgenson (ed.), *Improving America's Schools, The Role of Incentives* (29-52). Washington DC: National Academy Press.
- Hanushek, E.A. (2003). The Failure of Input-Based Schooling Policies. *Economic Journal*, 113(485), F64-F98.
- Heide, K.F.J.M. van der & Janssen, G.F.M. (1996). Wetenschappelijk onderwijs regionaal bezien, 1994/95. *Kwartaalschrift Onderwijsstatistiek*, 1996-III, 29-34
- Houtveen, A.A.M., Graaf-Haalboom, A.G., Grift, W.J.C.M. van de & Lagerweij, N.A.J. (1999). *Schaal- en autonomievergroting in het primair onderwijs*. Utrecht: Universiteit Utrecht/ ISOR.
- Huijben, M., Geurtsen, A., Hedde, M. ter, Meussen, P. & Steinmeijer, M. (2002). Groot zijn is ook niet alles: over de ideale omvang van de Nederlandse gemeente. *Openbaar Bestuur*, oktober 2002.
- Huijben, M.P. & Geurtsen, A. (2003). Grote verschillen in omvang en dienstverleningsniveau overhead van publieke organisaties. *Controlling*, oktober 2003.
- Ingen, D.C. van, Buurman, M.W.J.M. & Willemsen, S.P. (2000). *Productiviteit in OCenW-sectoren*. Zoetermeer: IOO.
- Ingen, D. van (2003). *Kosten- en productiestructuren in de Bve-sector*. Mimeo.
- Inspectie van het Onderwijs (1997). *Onderwijsverslag 1996*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (1998). *Onderwijsverslag 1997*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2003). *Schoolgrootte en kwaliteit; groot in kleinschaligheid*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Instituut Onderzoek Overheidsuitgaven (2003). *Bureaucratisering en schaalfactoren in het onderwijs*. Rapport ten behoeve van de Onderwijsraad.
- Jepma, IJ & Meijnen, G.W. (2003). Ontwikkeling in speciaal en regulier primair onderwijs. *Tijdschrift voor Orthopedagogiek*, 42(2), 87-94.
- Karstanje, P.N., Droog, M. & Bakker, M. (2001). *Effecten van deregulering, autonomie- en schaalvergroting in het onderwijs*. Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut.
- Kuijk, J. van & Kessel, N. van (1986). *Ophef over opheffing of fusie. Casestudies en een survey naar fusies in het voortgezet onderwijs*. Nijmegen: Instituut voor Toegepaste Sociologie.
- Laemers, N. (1999). *Schoolkeuzevrijheid; veranderingen in betekenis en reikwijdte*. Nijmegen: ITS.
- Lee, V.E. & Smith, J.B. (1997). High School Size: Which Works Best and for Whom? *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 19, 205-227.
- Leeuw, A.C.J. de (1990). Bedrijfskundig perspectief. In J. Ax & A.M.L. van Wieringen (red.), *De maat van de school. De nota schaal en kwaliteit in het primair onderwijs ter discussie* (85-88). De Lier: Academisch Boekencentrum.
- Leuven, E., Lindahl, M., Oosterbeek, H. & Webbink, D. (2003). *The effect of extra funding for disadvantaged students on achievement*. Scholar working paper 39/03.
- Mallee, M., Bergen, K. van & Mehcz, M. (2001). *PEMBA en WULBZ in de collectieve sector*. Amsterdam: Regioplan.
- Merkies, A.H.Q.M. (2000). Economies of Scale and School Consolidation in Dutch Primary School Industry. In J.L.T. Blank (ed.), *Public provision and performance: contributions from productivity and efficiency measurement* (191-218). Amsterdam: Elsevier.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (1983). *Nota Schaalvergroting, taakverdeling en concentratie*. Den Haag: Ministerie van OCenW.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (1991). *Nota Toerusting en bereikbaarheid*. Zoetermeer: Ministerie van OCenW.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (2001). *Evaluatierapport lumpsum-financiering VO. Van declaratie naar normering*. Zoetermeer: Ministerie van OCenW.

- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2003a). *Reactie op onderzoeken naar school op menselijke maat*. Brief aan Tweede Kamer d.d. 21 november 2003, VO/B&B/2003/47365. Den Haag: Ministerie van OCW.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2003b). *Kerncijfers 1998-2002*. Zoetermeer: Ministerie van OCW.
- Mintzberg, H. (1979). *The Structuring of Organizations. A Synthesis of the Research*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall.
- Mintzberg, H. (1992). *Mintzberg over Management*. Amsterdam: L.J. Veen.
- Niskanen, W.A. (1968). The Peculiar Economics of Bureaucracy. *American Economic Review (Papers and Proceedings)*, 57(2), 293-305.
- Odden, A. & Busch, C. (1998). *Financing Schools for High Performance: Strategies for Improving the Use of Educational Resources*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- Onderwijsraad (2000). *Dereguleren met beleid; studie naar effecten van deregulering en autonomievergroting*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2002). *Wat scholen vermogen*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2003a). *Een voorwerp van aanhoudende zorg*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2003b). *Tel uit je zorgen. Onderwijzorgen van leerlingen, ouders, leraren en het bredere publiek gepeild*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2003c). *Wat scholen toevoegen*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Oosterbeek, H. (2001). *Voortschrijdend inzicht*. Amsterdam: Vossiuspers UvA.
- Pouwels, J., Esch, W. van & Vrieze, G. (1989). *Scholen en fusies*. Amsterdam/Lisse: Forum reeks no. 2.
- Rice, E.M. & Schneider, G.T. (1994). A decade of Teacher Empowerment: An empirical Analysis of Teacher Involvement in Decision making, 1980-1991. *Journal of Educational Administration*, 32(1), 43-58.
- Schoonhoven, R. van & Brekelmans, F.H.J.G. (1999). Arbeidsrecht in het onderwijs; van publiek naar privaat. *Nederlands Tijdschrift voor onderwijsrecht*, 1999(1), 3-25.
- SCO-Kohnstamm Instituut (2003). *Onderwijsdecentralisatie en lokaal beleid*. Geraadpleegd op 26 november 2003 via website SCO-Kohnstamm Instituut, <http://www.sco-kohnstammstituut.uva.nl>.
- Scott, W.R. (1981). *Organizations: Rational, Natural and Open Systems*. Englewood Cliffs: Prentice Hall.
- Sleegers, P.J.C. (1991). *School en beleidsvoering. Een onderzoek naar de relatie tussen het beleidsvoerend vermogen van scholen en het benutten van de beleidsruimte door scholen*. Nijmegen: Katholieke Universiteit Nijmegen (dissertatie).
- Smid, E. (2002). *Financiële sturingsinstrumenten in het primair onderwijs in relatie tot lumpsumfinanciering*. Zoetermeer: Ministerie van OCenW.
- Sociaal en Cultureel Planbureau (1998). *Tussen bed en budget*. Den Haag: SCP.
- Sontag, L. & Hoogenberg, I. (2002). *De stand van zaken in de WSNS-samenwerkingsverbanden in het schooljaar 2001-2002*. Tilburg: IVA.
- Tilborg, L. van & Es, W. van (2003). *De uitkomsten van de RMC-analyse 2002*. Utrecht/Amsterdam: Sardes/ SCO-Kohnstamm Instituut.
- Todd & Wolpin (2003). On the specification and estimation of the production function for cognitive achievement. *Economic Journal*, 113(485), F3-33.
- Veen, P. (1980). Kenmerken van organisaties. In P.J.D. Drenth (red.), *Handboek Arbeids- en Organisationspsychologie* (1-37). Deventer: Van Loghum Slaterus.
- Venne, L.H.J. van de, Bosma, K.Y.G.C. & Vermeulen, M. (1995). *Verwachtingen en opvattingen bij scholenfusies*. Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut.
- Venne, L. van de (2002). *Schaal in het primair onderwijs. Een studie naar de relatie tussen schaal en organisatie-effectiviteit*. Amsterdam: Thela Thesis (dissertatie).

- Vermeulen, M. & Visser, H.J. (1992). *De sociaal emotionele gevolgen voor docenten van scholenfusies en basisvorming*. Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut.
- Vervangingsfonds (2003). *Reglement vervangingsfonds VO*. Geraadpleegd op 8 april 2004 via website van Stichting Vervangingsfonds en de Stichting Participatiefonds voor het onderwijs, <http://www.vfpf.nl>.
- Vignoles e.a. (2000). *The Relationship Between Resource Allocation and Pupil Attainment: A Review*. London: LSE/CEE.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2003). *Waarden, normen en de last van het gedrag*. Den Haag: Sdu.

Bijlage 1

Actuele discussie

In de onderwerpen voor de beleidsagenda onderscheidde de raad in deze verkenning drie niveaus: het niveau van de minister en de Tweede Kamer, het niveau van het bestuur en management van onderwijsinstellingen en het niveau van de professionele beroepsbeoefenaren en deelnemers. Voor elk van deze niveaus zijn enkele elementen aangegeven, die naar voren komen in de huidige discussie.

(1) Het niveau van de minister en de Tweede Kamer

Medio 2003 stelde het kamerlid Vergeer-Mudde een aantal vragen aan de staatssecretaris van OCW over een van de hogescholen.⁴⁵ In de eerste plaats vroeg zij of de staatssecretaris de mening deelde dat sprake is van afbraak van de onderwijskwaliteit bij een van de instellingen van de hogeschool, omdat bij de inzet van publieke gelden een onevenredig groot aandeel aan overhead wordt besteed. Een andere vraag was of er volgens de staatssecretaris een onevenredig groot deel van de inkomsten van de hogeschool naar overhead gaat. Gevraagd werd of dit ook bij andere hogescholen het geval is en of daarnaar onderzoek is gedaan.

De eerste vraag inzake de kwaliteit werd beantwoord met de mededeling dat voor de bewaking van de kwaliteit van opleidingen een visitatiesysteem bestaat als onderdeel van het accreditatiesysteem. Uit het in september verschijnende visitatierapport over pabo's zou de kwaliteit van de desbetreffende opleiding blijken. De staatssecretaris merkte verder op dat het lumpsumsysteem inhoudt dat de instellingen zelf bepalen hoe zij hun middelen inzetten ten behoeve van het verzorgen van hoger onderwijs. Ook het personeelsbeleid behoort tot de verantwoordelijkheid van de instellingen.

In het kader van de discussie over de invoering van lumpsumbekostiging in het po is vanuit de Tweede Kamer gevraagd, in hoeverre als gevolg van de invoering van de lumpsum in het vo sprake is van een vermindering van de administratieve lasten bij het ministerie van OCW. In het antwoord werd verwezen naar het evaluatierapport lumpsumfinanciering vo van maart 2001. Daar staat volgens de staatssecretaris onder meer dat de beheerslast van de rijksoverheid is afgenomen.⁴⁶

In een overleg van de vaste kamercommissie met de minister werd gevraagd naar inzicht in de kwalitatieve en kwantitatieve toegevoegde waarde van de beroepskolommiddelen en de impulsmiddelen voor het vmbo.⁴⁷ Belangrijke vragen waren welk deel nu eigenlijk terecht komt bij de scholen en de leerlingen en of er niet te veel overhead is. Er werd gerefereerd aan het eerder genoemde rapport van de Algemene Rekenkamer bij het *Jaarverslag 2002*. Daarin wordt niet positief bericht over de bedrijfsvoering. Er blijft te veel geld op de plank liggen.⁴⁸ Vanuit de Kamer werd gesteld dat de scholen duidelijk moet worden gemaakt dat het geen pas geeft om dit deel van het budget niet te besteden.

De minister vond evenwel dat de scholen de vrijheid hebben en moeten houden om zelf te bepalen wanneer en hoe ze de budgetten inzetten. Zij verklaarde wél voornemens te zijn om per 1 augustus 2005 het financieel jaarverslag in te voeren, opdat voor iedereen zichtbaar wordt waaraan het schoolbudget wordt besteed.

45 TK 2002-2003, nr. 1682.

46 Lijst van vragen en antwoorden. TK 2002-2003, 28 600 VIII, nr. 143.

47 Overleg van de vaste kamercommissie voor Onderwijs op 18 juni 2003 over het Jaarverslag 2002 en het Onderwijsverslag 2002 van de Inspectie. TK 2002-2003, 28880, nr. 108.

48 TK 2002-2003, 28880, nr. 17.

Vanuit de Tweede Kamer zijn in het kader van deze discussie veel vragen aan de minister gesteld, die betrekking hebben op dit vraagstuk.⁴⁹ Zo is gevraagd of de minister, evenals de AOb en de OCNV, een voldoende materiële bekostiging en een voldoende bekostiging voor administratie en beheer als voorwaarden ziet voor invoering van lumpsum-bekostiging in het po. Verder is gevraagd of is onderzocht dan wel zal worden onderzocht, wat voor verschuivingen er plaatsvinden tussen de verschillende kostenposten als gevolg van invoering van de lumpsum. Een belangrijke vraag was voorts of de afzonderlijke uitgaven voor materiële en personele posten en schoolbudgetten na invoering van de lumpsum te onderscheiden blijven. Ten slotte werd gevraagd of er na invoering van de lumpsum nog geormerkte posten zijn en, zo ja, welke dat zijn.

Het antwoord van de minister op deze vragen luidde dat er bij de invoering van lumpsumbekostiging voldoende ruimte moet zijn voor de uitvoering van management- en beheertaken. Dat mag volgens de minister niet ten koste gaan van het primair proces. De inzet van de lumpsummiddelen zal worden verantwoord in de jaarrekening. De verantwoording zal zodanig ingericht worden dat het mogelijk is, de inzet van de middelen naar de verschillende soorten uitgaven te monitoren en te evalueren. In het kader van de wettelijke regeling van de jaarrekening wordt een transparante verantwoording van de uitgaven voorgeschreven, zowel ten opzichte van de rijks-overheid als ten opzichte van de medezeggenschapsorganen op (boven)schools niveau. Onderdeel van deze verantwoording is dat verschuivingen in de uitgaven zichtbaar gemaakt worden.

Een soortgelijke discussie vond plaats naar aanleiding van het wetsontwerp in verband met verruiming van de bestedingsvrijheid van scholen in het po en vo.⁵⁰ Dit is ingediend vooruitlopend op wetgeving voor invoering van lumpsumbekostiging in het po. Bij de behandeling daarvan door de Tweede Kamer diende het lid Vergeer-Mudde een amendement in dat vroeg om oormerking van het budget voor nascholing binnen het schoolbudget. Zij vindt nascholing van groot belang en het risico is nu te groot dat de middelen uit financiële nood aan reserves of aan overhead worden toegevoegd, als zij zonder schot opgaan in het schoolbudget. Deze middelen moeten blijven toekomen aan de handen in de klas. Zij wijt het veronderstelde gedrag van scholen niet aan onwil, maar aan de wetmatigheden die uit de financiële nood voortvloeien. Zij refereert aan brieven van AOb en OCNV en dient daarom een motie in met het oog op bescherming van het budget voor onderwijspersoneel. Dit hoeft niet hetzelfde te zijn als oormerking. Een oplossing zou volgens haar bijvoorbeeld ook gevonden kunnen worden in versterking van de positie van de (oudergeleding van de) medezeggenschapsraad.

In het debat bleek dat alle andere kamerleden en de minister vonden dat het voorgaande in strijd is met de principes van het wetsontwerp. De minister vond dat het amendement over de nascholing daarom "een beetje destructief" leek. Ook het amendement over de bescherming van het budget voor onderwijspersoneel ontried zij om dezelfde reden. Een oplossing in de sfeer van de medezeggenschap wees zij ook af. De ouders hebben adviesrecht ten aanzien van de besteding van de middelen. Dit is volgens haar voldoende. Daarnaast heeft het personeel instemmingsrecht, ook op het punt van inzet van de formatie. In november 2003 komt de minister met een uitwerkingsnotitie.

Parallel aan het voorgaande wetsvoorstel vond in de Tweede Kamer de behandeling plaats van een initiatief-wetsontwerp van het kamerlid Dijkzwa over sponsoring van scholen.⁵¹ In dat verband memoreerde Vergeer-Mudde een recente uitspraak van de minister dat alles in het onderwijs onder het primaire proces valt en dat het de vraag is of de continuïteit in gevaar komt en of de wettelijk vastgestelde kernactiviteiten bekostigd blijven.

De minister merkte naar aanleiding daarvan op, dat onder het primaire proces moet worden verstaan alles wat uit de wet voortvloeit: het lesgeven, de kerndoelen, examenvoorschriften, het aantal lessen. Een limitatieve opsomming van alle reguliere schoolactiviteiten waarop de Inspectie toeziet, wilde zij niet geven. Het gaat erom dat de bekostiging afdoende is. De scholen zijn vrij in het maken van keuzen. Vergeer-Mudde bleef bij haar wens dat duidelijk moet zijn welke de basiszaken zijn waarvoor de overheid verantwoordelijk is.

(2) Het niveau van het bestuur en management van onderwijsinstellingen

In maart 2001 verscheen het evaluatierapport betreffende de lumpsumbekostiging in het vo.⁵² Onderdeel van de evaluatie was een monitoring door Regioplan. Eén van de vragen in dat verband betrof de wijze waarop de scholen de vergoeding inzetten, die ze voor personeel en materieel ontvangen. De bevinding van Regioplan was dat de inzet in de eerste jaren van de lumpsumbekostiging niet veel veranderd is. De verhouding is 86% inzet voor personeel en 14% voor materieel. Een kwart van de scholen schuift met delen van de vergoedingen. In het schooljaar 1998-1999 deed ongeveer een derde van de scholen dat. Gemiddeld wordt er 10% van het budget voor materieel ingezet voor personeel. Als er in de omgekeerde richting wordt geschoven, wordt gemiddeld 4% van het budget voor personeel ingezet voor materieel.

Ongeveer 75% van de scholen besteedt een deel van het personele budget aan toevoegingen aan de voorzieningen voor personeel, zoals algemene reserveringen voor personeel, opfrisverlof, personele risico's en nascholing. Ongeveer 85% van de scholen voegt een deel van het personele budget toe aan voorzieningen voor materieel, zoals inventaris, onderhoud, verbouw, nieuwbouw en leermiddelen. Niet duidelijk is steeds of het gaat om voorzieningen of reserveringen. Toevoegingen aan de voorzieningen nemen soms de vorm aan van algemene reserveringen.

In het rapport wordt de Inspectie van het Onderwijs aangehaald. In haar *Onderwijsverslag 1996* constateert zij dat de dagelijkse werkzaamheden van schoolleiders verschuiven van onderwijskundig beleid naar thema's die betrekking hebben op beheer.⁵³ In haar *Onderwijsverslag 1997* signaleert zij, dat de belangstelling van schoolleiders om de managementkwaliteiten te vergroten sterk is toegenomen.⁵⁴ Dit gaat echter ten koste van de aandacht voor onderwijskundig beleid en specifiek ten koste van de evaluatie daarvan.

51 *Initiatiefwetsontwerp Dijkzwa in verband met het stellen van regels omtrent sponsoring van scholen in het po en vo (TK 28512).*

52 *Evaluatierapport lumpsumfinanciering VO. Van declaratie naar normering. Ter voorbereiding op dit rapport is een traject van monitoring en evaluatie opgezet. Regioplan heeft de monitoring georganiseerd. Een begeleidingscommissie, bestaande uit vertegenwoordigers van werkgevers- en werknemersorganisaties, de VVO (vereniging voor het management in het vo) en de VAP (Vereniging Administratief Personeel) heeft de resultaten van Regioplan beoordeeld en het eindrapport vastgesteld. Dit eindrapport vormt de basis van dit evaluatierapport. Dit rapport is opgesteld door het ministerie van OCW in overleg met de begeleidingscommissie.*

53 *Inspectie van het Onderwijs, (1997).*

54 *Inspectie van het Onderwijs, (1998).*

Uit analyses van de jaarrekeningen 1996 tot en met 1998 blijkt dat ongeveer 33% van de scholen een negatief exploitatiesaldo heeft. Als hoofdoorzaak wordt genoemd de financiering van een stijgend aantal leerlingen ten opzichte van de t-1-bekostiging. Beleidsmatig kiezen deze scholen voor een groter personeelsbestand leraren. De kosten hiervan worden deels opgevangen door verlaging van de directieformatie en deels uit de in eerdere jaren opgebouwde reserves.

Het onderzoeksbureau Regioplan constateert dat de beheerslast op scholen is toegenomen ten gevolge van het feit dat meer tijd is besteed aan de ontwikkeling, planning en uitvoering van beleid. Dit vloeit overigens niet uitsluitend voort uit de invoering van lumpsumbekostiging. Oplossingen voor het opvangen van de beheerslast zijn gezocht in een kerndirectie die zich beperkt tot beleids- en beheerszaken, ondersteuning door middenmanagement van leraren waaraan taken zijn doorgeschoven en door onderwijs-ondersteunend personeel. Daarnaast wordt gekozen voor ofwel het inzetten van externe organisaties voor administratieve ondersteuning ofwel versterking van de eigen staf. Het laatste is met name het geval bij grotere besturen.

(3) Het niveau van de professionele beroepsbeoefenaren en deelnemers

Als voorbeeld van een discussie binnen het wetenschappelijk onderwijs kan die binnen de Universiteit van Amsterdam worden genoemd. In die discussie gaat het over de verhouding tussen de budgetten voor onderwijs en onderzoek en die voor overige uitgaven. Het budget voor onderwijs en onderzoek aan deze universiteit bedraagt 46%. Het College van Bestuur is van mening dat genoemde verhouding voor verbetering vatbaar is ("moet beter"), in die zin dat het budget voor onderwijs en onderzoek verhoudingsgewijs hoger moet worden. De Centrale Ondernemingsraad noemt de situatie "absoluut niet verdedigbaar". De Centrale Ondernemingsraad heeft van het College van Bestuur een notitie geëist waarin wordt nagegaan wat de overeenkomstige percentages in andere universiteiten zijn en op welke wijze het College de verhouding wil wijzigen ten gunste van de basistaken van de universiteit.

De Centrale Ondernemingsraad heeft ook ernstige kritiek op de manier waarop bezuinigingen worden gerealiseerd. Ondanks de aankondiging van het College van Bestuur dat de uitgaven voor onderwijs en onderzoek zouden worden beschermd, worden de bezuinigingen in hoofdzaak afgewenteld op de onderzoeksbudgetten en op de additionele budgetten voor onderzoek en jonge onderzoekers. Op de facultaire beheersuitgaven wordt relatief slechts zeer beperkt bezuinigd.

De Centrale Ondernemingsraad concludeert er weinig vertrouwen in te hebben, dat met de voorgenomen plannen de ernstige financiële problematiek het hoofd kan worden geboden op een wijze die zo min mogelijk schade doet aan de primaire processen. De noodzakelijke bezuinigingen dienen uitsluitend te worden gevonden in de 'overige uitgaven' en daarbinnen in een aanmerkelijke bijstelling van de huisvestingsplannen en het terugdringen van de managercultuur die de afgelopen jaren aan de Universiteit van Amsterdam is ontstaan.

In de bve-sector vindt discussie plaats over op handen zijnde bezuinigingen en de manier waarop die worden ingevuld. Zo vreest bijvoorbeeld het Landelijk Platform Medezeggenschap BVE dat bezuinigingen op personeel niet slechts worden ingegeven door terugloop van het aantal deelnemers, maar ook bedoeld zijn om middelen te genereren voor

prestigieuze nieuwbouwprojecten. Ook de uit de hand gelopen overhead zou reden tot bezuiniging zijn. Het platform stelt dat bij sommige ROC's circa 50% van alle middelen voor personeel naar overhead gaat. Erkend wordt dat de colleges van bestuur een apparaat nodig hebben, maar naar zijn mening gaat de steeds maar groeiende bureaucratie ten koste van het product: kwalitatief goed onderwijs. Volgens het platform mag niet langer bezuinigd worden op lesgevend personeel ten behoeve van de groeiende overhead. Daar is ook aanleiding toe om te voorkomen dat de ROC's door de ontwikkelingen in de markt (bij voorbeeld bij educatie) worden ingehaald.

In het kader van de discussie over de invoering van lumpsumbekostiging in het po hebben de AOb en de OCNV besloten zich, gelet op de voordelen van een lumpsum systeem ten opzichte van het declaratiesysteem, niet tegen invoering te verzetten. Dat neemt niet weg dat zij wel een aantal voorwaarden stellen. Zo vinden de bonden de materiële bekostiging nog steeds ontoereikend. Zij vrezen dat subsidiëring van deze component vanuit de personele component zal gaan optreden. Dat is ongewenst. De invoering van de lumpsum mag niet ten koste gaan van het onderwijsproces.⁵⁵

55 *Brief van de AOb en de OCNV aan de leden van de vaste kamercommissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen d.d. 9 september 2003, inzake ontschotting personele en materiële budgetten.*

Bijlage 2

Afkortingen

Actal	Adviescollege toetsing administratieve lasten
adv	arbeidsduurverkorting
AOB	Algemene Onderwijsbond
BAPO	Bevordering Arbeidsparticipatie in het Onderwijs
bbo	beroepsbegeleidend onderwijs
bnp	bruto nationaal product
bve	beroepsvorming en volwasseneneducatie
CFI	Centrale Financiële Instellingen
CROHO	Centraal Register Opleidingen Hoger Onderwijs
DGO	Decentraal Georganiseerd Overleg
goa	gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid
hbo	hoger beroepsonderwijs
hefvo	herstructurering en fusie voortgezet onderwijs
IB-groep	Informatie Beheer Groep
ict	informatie- en communicatietechnologie
IOO	Instituut Onderzoek Overheidsuitgaven
LOB	Landelijke Organen Beroepsonderwijs
lwoo	Leerwegondersteunend Onderwijs
mbo	middelbaar beroepsonderwijs
NMa	Nederlandse Mededingingsautoriteit
NVAO	Nederlands Vlaamse Accreditatie Organisatie
oalt	onderwijs in allochtone levende talen
OCNV	Onderwijsbond Christelijk Nationaal Vakverbond
OCW	Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
OER	Onderwijs- en Examenreglement
OOGO	Op Overeenstemming Gericht Overleg
oow	overheidspersoneel onder werknemersverzekeringen
PCL	Permanente Commissie Leerlingenzorg
pemba	premiedifferentiatie en marktwerking bij arbeidsongeschiktheidsverzekering
po	primair onderwijs
REC	Regionaal Expertise Centrum
RMC	Regionale Meld- en Coördinatiepunt
ROC	Regionaal Opleidingen Centrum
RPBO	Rechtspositiebesluit Onderwijspersoneel
SCP	Sociaal en Cultureel Planbureau
SZW	Sociale Zaken en Werkgelegenheid
svm	sectorvorming en vernieuwing in het middelbaar beroepsonderwijs
TWAO	Tijdelijke Wet Arbeidsbemiddeling Onderwijs
UWV	Uitvoering werknemersverzekeringen
VAP	Vereniging Administratief Personeel
vavo	voortgezet algemeen volwassenenonderwijs
vmbo	voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs
vo	voortgezet onderwijs
VVO	Vereniging voor het management in het vo
WBO	Wet op het basisonderwijs
WEB	Wet educatie en basisvorming
WHW	Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek
wo	wetenschappelijk onderwijs
WPO	Wet op het primair onderwijs

WRR
wsns
WVP

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid
Weer Samen Naar School
Wet verbetering poortwachter