

## 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.

Organisatiethooretisch 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 bureaucrativering als neveneffect. Op voorhand kan niet gezegd worden dat bureaucrativering als een negatieve ontwikkeling moet worden geduid. Niettemin moeten de risico's van schaalnadelen en bureaucrativering 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 '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 opzuigen, 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 bureaucratiesering 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.