



Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
t.a.v. Minister Prof. Dr. R.H.A. Plasterk
Postbus 16375
2500 BJ Den Haag

Directie FEZ

17 OKT. 2007

Correspondentienummer:

FEZ/DGC/07/16707

Datum
15 oktober 2007

Ons kenmerk
07.57/RB/RdW

Onderwerp
advies resultaten van onderzoek naar improductieve bureaucratie in het onderwijs

Excellentie,

In reactie op uw brief van 31 mei 2007, kenmerk FEZ/DGC/2007/16707, heb ik de eer hierbij namens de klankbordcommissie Bureaucratiebenchmark advies uit te brengen over een viertal rapporten waarin de resultaten van onderzoek naar improductieve bureaucratie in het onderwijs worden gerapporteerd. Alvorens per sector ons advies over het betreffende rapport te presenteren wil de klankbordcommissie eerst enkele algemene opmerkingen maken.

Bureaucratie is onvermijdelijk in elke organisatie van enige omvang. De commissie heeft daarom bij aanvang gekozen voor het perspectief van improductieve bureaucratie: een teveel aan regels, structuren en functies welke niet bijdragen aan de realisatie van de primaire doelen van het onderwijs. Reeds op basis van de offertes die de commissie ruim een jaar geleden te beoordelen kreeg, constateerde zij dat het geen sine cure was dit begrip adequaat te operationaliseren en te meten. De voorliggende rapporten versterken dit beeld:

- 1) zoals in het vsnu/hbo-rapport wordt gesteld is bureaucratie een organisatiekundig begrip, en de zorg die men heeft kan men wellicht beter vatten onder de term (ondoelmatige) "overhead". Ook in het vo-rapport kiest men voor deze term. De commissie vindt dit bij nader inzien een verstandiger term dan het begrip bureaucratie. Enige overhead zal altijd noodzakelijk zijn - en in dat opzicht kan het dus in principe voorkomen dat er soms ook te weinig overhead in een onderwijsinstelling aanwezig is - maar het gaat er vervolgens om de ondoelmatige overhead in het vizier te krijgen.
- 2) het operationaliseren en meten van ondoelmatige of improductieve overhead is allerm minst eenvoudig. Ook als er weinig zichtbare overhead is (bijvoorbeeld in de vorm van managementfuncties) kan er nog veel tijd verdaan worden met het naleven van regels en/of met vormen van overleg zonder dat daarmee de primaire doelen van het onderwijs dichterbij komen. En als het al mogelijk is zicht te krijgen op die overhead, dan is het nog niet eenvoudig daarvan het productieve van het improductieve deel te onderscheiden.

In het licht van het voorgaande hecht de commissie er aan u te melden dat zij het vooral als een stap voorwaarts beschouwt dat in de diverse onderwijssectoren een poging wordt gedaan meer vat te krijgen op de omvang van de overhead. Hoe vervolgens het improductieve deel daarvan



15 oktober 2007

Ons kenmerk 07.57/RB/RdW

inzichtelijk kan worden gemaakt en/of kan worden teruggedrongen is een volgende vraag. Sommige rapporten komen in het antwoord op deze vraag verder dan andere.

De sectorrapporten voor primair en voortgezet onderwijs enerzijds en die voor het hoger onderwijs anderzijds bevatten punten waar de andere sectoren lering uit kunnen trekken. Deze punten zijn:

- het po- en vo-rapport verbindt de mate van overhead/bureaucratie met de productiviteit van een instelling om zo zicht op het verband tussen beide te kunnen krijgen, en na te kunnen gaan welke maximale productiviteit aangetroffen wordt (en kennelijk dus mogelijk is) bij een bepaald niveau van inzet van middelen;
- het hbo/vsnu-rapport maakt een vergelijking tussen de overhead aanwezig binnen hogescholen en universiteiten en andere sectoren in de samenleving, zodat op deze wijze nagegaan kan worden of het onderwijs zich in positieve dan wel negatieve zin onderscheidt.

Het specifieke commentaar van de commissie voor elk van de sectoren geven we hieronder rapportsgewijs weer.

Primair onderwijs: "Basisonderwijs en bureaucratie – een empirisch onderzoek naar de allocatie van middelen in basisscholen".

Over de methodiek: In de eerste plaats kan worden opgemerkt dat de systematiek die in dit rapport wordt toegepast, een poging wordt gedaan de inzet van middelen te verbinden met "onderwijsproductie". Daartoe wordt het totale budget dat een school ter beschikking staat afgezet tegen de prestaties die de school levert. Het budget wordt afgeleid van de gelden die het Ministerie van OC&W aan de school ter beschikking stelt. De prestaties van de school worden afgemeten aan een kwaliteitsindex waarin opgenomen de gemiddelde score op de Cito-eindtoets, de tussentijdse uitstroom van leerlingen naar het speciaal onderwijs en het aantal gedoubleerde leerlingen. Met een econometrisch model wordt vervolgens het optimale verband tussen beide nagegaan (d.w.z. welke maximale prestaties te zien zijn bij een bepaald budgetniveau), rekening houdend met de sociale omstandigheden van de school, waarna wordt bepaald hoe de optimale samenstelling van de middelen (uitgesplitst naar middelen voor onderwijzend personeel en overhead) eruit ziet. Deze methode is elegant en wordt goed uitgelegd in het rapport, zij het dat de wijze waarop de sociale omstandigheden verdisconteerd worden niet goed navolgbaar is. Minder transparant zijn echter de uitkomsten, omdat hieruit niet direct de optima zijn terug te lezen. Ook ware het wellicht verstandig geweest een aantal gevoeligheidsanalyses uit te voeren om na te gaan wat het effect is van een paar bijzonder presterende scholen op de modeluitkomsten en/of de uitkomsten wel generaliseerbaar en dus bruikbaar zijn naar respectievelijk voor kleine (plattelands-)scholen. Ietwat ongelukkig zijn in het rapport de termen over- respectievelijk onderbenutting. "Management kun je niet genoeg overbenutten", zou een in deze materie niet ingevoerde kunnen stellen. In het rapport betekent deze term echter dat er een te veel aan management is. De opstellers van het rapport leggen de termen wel uit, daarin schuilt niet het probleem, maar een andere, wat eenvoudiger te begrijpen terminologie ware aan te bevelen.

Over de gebruikte gegevens: De gegevens over de personele middelen die aan een school ter beschikking zijn gesteld, zijn afkomstig van het CFI. In de praktijk is er echter ook vaak sprake van middelen voor bovenschools management. Daarnaast kunnen scholen "overhead" uitbesteden aan administratiekantoren. Dergelijke gegevens zijn echter niet eenvoudig beschikbaar. De implicatie is wel dat de uitkomsten van de modelberekeningen met enige mitsen en maren bekeken dienen te worden, zeker wanneer een individuele school de eigen modeluitkomsten onder ogen krijgt. Voorts zij opgemerkt dat de benchmark alleen betrekking heeft op scholen die meedoen aan de Cito-eindtoets.



15 oktober 2007

Ons kenmerk 07.57/RB/RdW

Overige opmerkingen: Naar ons oordeel is het Ecorys rapport weinig transparant voor lezers die niet zijn ingevoerd in dit type onderzoek. Zo verdient het begrip technische doelmatigheid een uiterst zorgvuldige presentatie. De onderzoekers stellen enerzijds dat de gemiddelde technische ondoelmatigheid 40% bedraagt, maar anderzijds stellen ze: "een deel van de technische ondoelmatigheid is niet te beïnvloeden door scholen, maar wordt bepaald door externe factoren zoals wet- en regelgeving en toevallige omstandigheden. Er is dus sprake van een natuurlijk niveau van technische ondoelmatigheid". Het behoeft geen betoog dat de kans levensgroot is, dat in de publieke opinie enkel het blikvangende hoge percentage aandacht krijgt, zonder dat daarbij de nuancering voldoende duidelijk wordt gemaakt.

De samenvatting van het rapport spoort onvoldoende met de inhoud van het rapport zelf. Zo wordt in de samenvatting geconcludeerd dat er sprake is van systematische overbenutting van management, terwijl in het rapport op pagina 69 te lezen is dat "er binnen het basisonderwijs slechts sprake is van een beperkte overbenutting van management." Nogmaals zij overigens gezegd, dat de opstellers van het rapport de term overbenutting hier in een negatieve zin gebruiken: er is een te veel aan management.

Er wordt in het rapport verkend wat de relatie tussen schoolgrootte en ondoelmatige overhead is. Dat is vanuit het oogpunt van het ontwikkelen van een benchmark echter niet nodig. Scholen kunnen deze relatie niet beïnvloeden, en bovendien is het verkennen van die relatie riskant omdat juist grotere scholen een deel van hun "overhead-personeel" ondergebracht kunnen hebben in bovenschoolse organisaties. Ook de verkenning van de relatie tussen regio en ondoelmatige overhead is overbodig, en is op zich ook riskant omdat in plattelandsregio's natuurlijk veel kleinere scholen staan.

Er worden in het rapport soms ook toevalligheden breed uitgemeten. Een toevallig in de dataset geconstateerd autonoom dalend prestatieniveau (zonder dat dat een vraag was waarop een antwoord gezocht werd, en wetend dat het Cito een dergelijke trend de afgelopen jaren niet gevonden heeft) verdient niet de aandacht die het thans in de samenvatting van het rapport krijgt toebedeeld.



15 oktober 2007

Ons kenmerk 07.57/RB/RdW

Voortgezet onderwijs: "Overhead of onderwijs. Een benchmark van de allocatie van middelen in onderwijsinstellingen voor voortgezet onderwijs".

Over de methodiek: In de eerste plaats kan worden opgemerkt dat de systematiek die in dit rapport wordt toegepast, een poging wordt gedaan de inzet van middelen te verbinden met "onderwijsproductie". Daartoe wordt het totale budget dat een school ter beschikking staat afgezet tegen de prestaties die de school levert. Het budget wordt afgeleid van de gelden die het Ministerie van OC&W aan de school ter beschikking stelt. De prestaties van de school worden afgemeten aan een kwaliteitsindex gebaseerd op rendementgegevens van de scholen zoals de Inspectie van het Onderwijs die presenteert op de opbrengstenkaarten. Met een econometrisch model wordt vervolgens het optimale verband tussen beide nagegaan (d.w.z. welke maximale prestaties te zien zijn bij een bepaald budgetniveau), rekening houdend met het aandeel cumuleerlingen op een school, waarna wordt bepaald hoe de optimale samenstelling van de middelen (uitgesplitst naar middelen voor onderwijzend personeel en overhead) eruit ziet. Deze methode is elegant en wordt goed uitgelegd in het rapport. Minder transparant zijn echter de uitkomsten, omdat hieruit niet direct de optima zijn terug te lezen. Ook ware het wellicht verstandig geweest een aantal gevoeligheidsanalyses uit te voeren om na te gaan wat het effect is van een paar bijzonder presterende scholen op de modeluitkomsten. Omdat de analyses per schooltype worden uitgevoerd, en het aantal instellingen soms klein is zeker in verhouding tot het aantal in de modellen te schatten parameters, zijn die gevoeligheidsanalyses des te belangrijker. Ietwat ongelukkig zijn in het rapport de termen over- respectievelijk onderbenutting. "Management kun je niet genoeg overbenutten", zou een in deze materie niet ingevoerde kunnen stellen. In het rapport betekent deze term echter dat er een te veel aan management is. De opstellers van het rapport leggen de termen wel uit, daarin schuilt niet het probleem, maar een andere, wat eenvoudiger te begrijpen terminologie ware aan te bevelen.

Over de gebruikte gegevens: Er is op een efficiënte wijze gebruik gemaakt van reeds beschikbare databestanden. Wel zij opgemerkt dat sommige scholen die deel uitmaken van een groot schoolbestuur, zoals bijvoorbeeld de OMO of de Carmel-stichting, een deel van hun overhead daar hebben zitten. Onduidelijk is of en zo ja hoe deze overhead is toegerekend aan individuele scholen.

Overige opmerkingen: Naar ons oordeel is het Ecorys rapport weinig transparant voor lezers die niet zijn ingevoerd in dit type onderzoek. Zo verdient het begrip technische doelmatigheid een uiterst zorgvuldige presentatie. De onderzoekers stellen enerzijds dat de gemiddelde technische ondoelmatigheid 19% bedraagt, maar anderzijds stellen ze: "een deel van de technische ondoelmatigheid is niet te beïnvloeden door scholen, maar wordt bepaald door externe factoren zoals wet- en regelgeving en toevallige omstandigheden. Er is dus sprake van een natuurlijk niveau van technische ondoelmatigheid". Het behoeft geen betoog dat de kans levensgroot is, dat in de publieke opinie enkel het blikvangende percentage aandacht krijgt, zonder dat daarbij de nuancering voldoende duidelijk wordt gemaakt.

Er wordt in het rapport verkend wat de relatie tussen schoolgrootte en ondoelmatige overhead is. Dat is vanuit het oogpunt van het ontwikkelen van een benchmark echter niet nodig. Scholen kunnen deze relatie niet beïnvloeden, en bovendien is het verkennen van die relatie riskant omdat juiste grotere scholen een deel van hun "overhead-personeel" ondergebracht kunnen hebben in bovenschoolse organisaties.

Het hoofdstuk "Beleving van bureaucratie" is interessant, maar niet relevant gegeven de doelstelling van de te ontwikkelen bureaucratie benchmark.



15 oktober 2007

Ons kenmerk 07.57/RB/RdW

Middelbaar beroepsonderwijs: "Eerste fase benchmark MBO afgerond".

Over de methodiek: Het benchmark rapport voor het mbo bestrijkt meer dan enkel het aspect bureaucratie c.q. overhead. Er wordt uitgegaan van het algemene zeer omvattende INK-model, waarvan op drie onderdelen een nadere uitwerking plaats vindt: het interne kwalificatiesucces, financiële prestaties en deelnemerstevredenheid. Het thema financiële prestaties raakt aan het onderwerp overhead. Alleen op indirecte wijze wordt enig inzicht in deze thematiek verkregen, namelijk doordat in het rapport een uitsplitsing wordt gemaakt naar kostensoorten, waaronder personele kosten, waarbinnen dan voorts een onderscheid wordt gemaakt naar onderwijspersoneel, direct en indirect ondersteunend personeel, en directie en management. Uiteindelijk komt Figuur 3-4 ("rangorde kostenaandeel onderwijspersoneel 2005 inclusief inhuur en uitbesteding") nog het dichtst bij waarnaar we op zoek zijn: overhead. Zonder dat evenwel duidelijk wordt of het hier om ondoelmatige overhead gaat. Alle overige gepresenteerde gegevens in het deel over de financiële prestaties zijn op zich interessant, maar niet relevant gegeven de doelstelling van de bureaucratie benchmark.

Er word in het rapport geen verband gelegd tussen overhead en prestaties van de instellingen, alhoewel in het eerste deel van het rapport wel gegevens worden gepresenteerd over het interne kwalificatiesucces. Opgemerkt zij dat het onderdeel deelnemerstevredenheid vanuit het oogpunt van de bureaucratiebenchmark overbodig is.

Over de gebruikte gegevens: Gebruik is gemaakt van bekostigingstellingen en jaarrekeningen van de instellingen. Om de genoemde uitsplitsingen en onderscheidingen te kunnen maken, hebben de onderzoekers aanvullende vragenlijsten uitgezet bij de instellingen. Uiteindelijk konden de gegevens van 54 van de 68 mbo-instellingen worden gebruikt. De opstellers van het rapport merken op dat onderwijzend personeel met tevens ondersteunende taken geheel en al zijn ingeboekt als onderwijzend personeel, hetgeen natuurlijk tot een onderschatting van de overhead leidt. Terecht wordt ook uitbesteed werk in de overzichten betrokken.

Overige opmerkingen: In dit rapport is er onvoldoende aandacht voor verschillen tussen de sectoren in het mbo, zoals de opstellers van het rapport overigens zelf ook melden. Het rapport is zeer omvangrijk, en bevat veel interessante informatie. Slechts een klein deel van het rapport raakt aan de thematiek van de overhead en er is nog een lange weg te gaan naar het benchmarken van ondoelmatige overhead in mbo-instellingen.



15 oktober 2007

Ons kenmerk 07.57/RB/RdW

Hoger onderwijs: "Rapportage benchmark overhead universiteiten en hogescholen".

Over de methodiek: Inzet van het rapport is de overhead in het hoger onderwijs in kaart te brengen. Daarbij wordt in het rapport gekeken naar de overhead in de gehele sector en niet zozeer naar verschillen tussen de instellingen onderling. Uitgangspunt voor het bepalen van de overhead zijn de feitelijk bezette formatieplaatsen. Het benchmarken vindt plaats door de overhead binnen het hoger onderwijs te vergelijken met die in andere organisaties in de publieke sector, waaronder ook het voortgezet onderwijs. Voorts worden de instellingen op basis van de verhouding van de fte's voor overhead tot het totaal aantal fte's ingedeeld in vier kwartielen. Bij elk van de kwartielen wordt een normatieve, maar niet onderbouwde waarderende uitspraak gedaan over de omvang van de overhead (bijvoorbeeld: "omvang mogelijk te laag, kwaliteitsonderzoek aanbevolen" of "omvang te groot, formatieonderzoek aanbevolen"). De verschillen tussen de instellingen, zo valt te lezen in het rapport, zijn echter dermate gering, dat een verschil tussen de overhead van een instelling in het eerste ("mogelijk te weinig overhead") en het vierde kwartiel ("omvang te groot") feitelijk zeer gering is. De relatie tussen overhead en kwaliteit (in termen van onderwijs en/of onderzoeksprestaties) wordt niet uitgewerkt. We merken hierbij overigens op dat een toepassing van een econometrisch model, zoals toegepast in de po- en vo-sector, wellicht mogelijk kan zijn voor het hbo maar problematisch is voor de universiteiten, vanwege het gegeven dat het om een zeer beperkt aantal instellingen gaat.

Over de gebruikte gegevens: Er wordt op efficiënte wijze gebruik gemaakt van beschikbare informatiebestanden over aangesteld personeel uitgesplitst naar functie. De opstellers van het rapport merken op dat van twee kleine hogescholen geen gegevens beschikbaar waren. Opgemerkt zij dat binnen het universitair onderwijs ook door het wetenschappelijk personeel functies worden vervuld, zoals decanaat, vice-decanaat, en directies onderwijs- en onderzoeksinstituten, welke in dit rapport niet onder de overhead worden gerubriceerd. Gegevens over kwaliteit, bijvoorbeeld te ontleen aan de uitkomsten van onderzoeks- en/of onderwijsvisitaties, worden niet gebruikt. De klankbordcommissie wil de sector de suggestie aan de hand doen in een verdere ontwikkeling van de benchmark te bezien of een verdere opsplitsing naar alpha-, beta- en gammafaculteiten/-richtingen binnen de instellingen meer bruikbare resultaten op kan leveren. Voorts zou een nadere opsplitsing naar onderwijs en onderzoek binnen de universiteiten onderzocht kunnen worden.

Overige opmerkingen: In algemene zin kan worden opgemerkt dat dit een beknopt en helder geschreven rapport is, waarin een aantal zaken over overhead in de ho-sector op een rij wordt gezet. Het rapport vormt daarmee een goed beginpunt voor verdere stappen met betrekking tot de ontwikkeling van een overhead benchmark.

Hoogachtend

Prof. Dr. R.J. Bosker
(vz klankbordcommissie Bureaucratiebenchmark)