

Vergaderjaar 2014–2015

34 000 VIII

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII) voor het jaar 2015

Nr. 18

BRIEF VAN DE MINISTER EN STAATSSECRETARIS VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 29 oktober 2014

1. Aanleiding

In het wetgevingsoverleg over het Jaarverslag OCW 2013 van 18 juni jl, is uw Kamer toegezegd om voor de behandeling van de begroting van OCW met een overzichtsbrief te komen die de belangrijkste elementen beschrijft bij het thema overhead en ook wat OCW daarmee in de verschillende sectoren doet. In aanvulling op de brief over overhead in het hoger onderwijs van 6 juni jl. (Kamerstuk 31 288, nr. 389) wordt met deze brief invulling gegeven aan de toezegging.

2. Overhead en onderwijs

De bekostiging die de overheid aan onderwijsinstellingen verstrekt, moet worden uitgegeven aan onderwijs. De uitgaven van de onderwijsinstellingen hebben niet alleen betrekking op het geven van onderwijs (primaire proces) maar ook op activiteiten die dit primaire proces mogelijk maken, ondersteunen en versterken (overhead in de meest ruime zin). Het primaire proces is en blijft de centrale activiteit en de overhead moet hiermee in gepaste verhouding zijn. Om dit te borgen is het belangrijk dat de allocatie van de beschikbare middelen op een zo laag mogelijk niveau plaatsvindt, hierop horizontaal toezicht is én daarover transparant wordt verantwoord.

Instellingen en schoolbesturen krijgen daarmee de ruimte hun maatschappelijke opdracht waar te maken om zo goed mogelijk onderwijs te verzorgen. Zij kunnen zo eigen keuzes maken hoe de bekostiging in te zetten, afhankelijk van schoolomvang, onderwijsaanpak, aanwezige kwaliteit van personeel en dergelijke.

Juist de verschillende omstandigheden waarin scholen verkeren maken dat er geen eenduidige maatstaf voor «overhead» te formuleren is, bijvoorbeeld in de vorm van een maximumnorm. Dit nog afgezien van het

definitieprobleem rond het begrip «overhead». Wat te doen met de directeur die ook voor de klas staat, kantoorartikelen en apparatuur die zowel door docenten als door leerlingen worden gebruikt en ICT-systemen die zowel de leerlingprestaties volgen als ten dienste staan van de organisatie.

OCW moet wel zorgen voor een goed systeem van «checks and balances» en van transparante verantwoording, zodat een bestuur niet bovenmatig veel middelen besteedt aan overhead. Voor de transparante verantwoording gelden algemene voorschriften voor de jaarverslaglegging. Om de «checks and balances» goed vorm te geven is vooral horizontaal toezicht van belang, waarbij de invloed in eigen kring plaatsvindt (bijvoorbeeld via medezeggenschap).

Het streven is dat uitgaven aan overhead zo laag mogelijk zijn en dat zo veel mogelijk middelen naar het primaire proces gaan. Deze overtuiging delen we met uw Kamer en is ook onderdeel van het Nationaal Onderwijsakkoord en de sector- en bestuursakkoorden die deze zomer zijn gesloten.

3. Overhead per onderwijssector

Per onderwijssector wordt op basis van bestaande onderzoeken gemeld wat de omvang van de overhead is. Zoals hierboven is aangegeven is er geen eenduidigheid met betrekking tot de definitie van «overhead», waardoor de opgegeven percentages met enige voorzichtigheid moeten worden beoordeeld en niet altijd onderling vergelijkbaar zijn.

Primair onderwijs (po)

Uit onderzoek dat Berenschot in 2011 heeft uitgevoerd¹ blijkt dat de gemiddelde overhead in het basisonderwijs ca. 14% is. Dat komt overeen met het rapport «Basisonderwijs en bureaucratie». ² Op basis van gegevens van de laatste drie schooljaren voor de invoering van lumpsum-bekostiging (1 augustus 2006) komt Ecorys namelijk op ongeveer 10% management en 4% beheer.

Dit percentage van ongeveer 14% komt tevens overeen met het percentage dat in het proefschrift «Overhead gewaardeerd» uit 2011 wordt gehanteerd. ³ Daar wordt in het basisonderwijs een generieke overhead van 14% gemeten. Uit het rapport van Berenschot blijkt dat, vergeleken met andere onderdelen van de publieke sector, de overhead in het primair onderwijs laag is.

Uit onderzoek naar bovenschoolse bestuursbureau's dat is uitgevoerd in 2005 (voor de invoering van lumpsum-bekostiging), blijkt dat op deze bureaus belangrijke taken worden vervuld om scholen te ontlasten en te ondersteunen en hen beter in staat te stellen zich bezig te houden met dat waar ze goed in zijn, namelijk onderwijs geven. ⁴ Daarnaast zijn de bestuursbureau's redelijk zuinig. Er worden geen hoge salarissen uitbetaald en de kosten zijn gemiddeld genomen in lijn met wat nodig wordt geacht voor beleidsrijke bestuursondersteuning, namelijk drie fte per honderd fte personeel.

¹ *Benchmarkonderzoek universiteiten. Berenschot, november 2011.*

² *Basisonderwijs en bureaucratie, Een empirisch onderzoek naar de allocatie van middelen in basisscholen. Ecorys, oktober 2007.*

³ *Overhead gewaardeerd, verbetering van de balans tussen waarde en kosten van overhead bij organisaties in de publieke sector. M.P.M. Huijben, 2011.*

⁴ *Onderzoek naar de inrichting van bovenschoolse managementbureaus in het primair onderwijs. Management en Bestuur, 2006.*

Voortgezet onderwijs (vo)

In onderzoek uit 2007 wordt de overhead in het voortgezet onderwijs vastgesteld op ongeveer 20% (8% management en 12% indirect onderwijsondersteunend personeel).⁵ De bevindingen in dit onderzoek komen overeen met de bevindingen in het eerder genoemde proefschrift «Overhead gewaardeerd», waarin de omvang van overhead in het voortgezet onderwijs 19,8% is. Uit de onderzoeken blijkt dat, vergeleken met andere onderdelen van de publieke sector, het voortgezet onderwijs een normale overhead heeft.

De vo-sector heeft een instrument ontwikkeld voor het in beeld brengen van de kosten voor bedrijfsvoering (= onderdeel overhead). In Vensters voor verantwoording (www.schoolvo.nl) worden bijvoorbeeld de kosten voor bedrijfsvoering in beeld gebracht. Er wordt echter geen gebruik gemaakt van de term «overhead» (omdat er geen eenduidige definitie voor is) maar men drukt het per functiecategorie uit in een verhouding: het aantal leerlingen per fte personeel. Dit wordt verder onderverdeeld in direct (onderwijzend personeel en direct ondersteunend) en indirect (indirect ondersteunend en management) personeel. Scholen kunnen zich daarbij spiegelen (benchmark) aan andere scholen. Met behulp van al deze gegevens- en de eigen kennis binnen de school over de bedrijfsvoering – kunnen schoolbesturen zien waar mogelijkheden liggen om de bedrijfsvoering verder te verbeteren.

Middelbaar beroepsonderwijs (mbo)

In de kwaliteitsafspraken die met de sector MBO zijn gemaakt, is vastgelegd dat instellingen overhead moeten beperken. Op dit moment ontwikkelt de sector MBO-Transparant. Over overhead wordt via MBO-Transparant informatie per instelling beschikbaar gesteld. MBO-Transparant zal voor een groot deel dezelfde informatie bevatten als de huidige benchmarkonderzoeken, maar ook andere verantwoordingsinformatie die nu alleen in het jaarverslag van de instellingen te vinden is. De MBO Raad gebruikt de overhead voor een publieke rapportage waarin de ontwikkeling van de overhead op stelselniveau en per instelling op een passende wijze wordt vormgegeven. Verwacht wordt dat MBO-Transparant dit jaar operationeel zal zijn. We vertrouwen op de werking van transparantie en de dialoog met de betrokkenen.

Uit de financiële benchmarkonderzoeken die de MBO-Raad zelf laat uitvoeren⁶ blijkt dat de kostenopbouw in het mbo al jaren lang stabiel is. Tussen 2006 en 2012 wordt rond de 80% van de personeelskosten uitgegeven aan onderwijzend personeel en direct onderwijsondersteunend personeel (primaire proces). De gemiddelde uitgaven aan directie en management zijn in deze jaren gedaald van 5,1% tot 4,3% van de totale personele lasten. Het aandeel indirect onderwijsondersteunend personeel, dat tot overhead kan worden gerekend, is teruggedrongen van 14,6% tot 13,8%. Hiermee wordt een steeds groter aandeel van de middelen ingezet voor het primaire proces.

Hoger onderwijs (ho)

Uit de eerder genoemde benchmark van Berenschot uit 2011 naar de overhead bij universiteiten kwam naar voren dat de omvang van de overhead bij universiteiten 19,9% was. In dit rapport wordt de overhead

⁵ *Overhead of Onderwijs*. Ecorys Rotterdam i.s.m. Institute for Public Sector Efficiency Studies/TU Delft, oktober 2007.

⁶ *Inzichten uit de financiële benchmark MBO: Sectorresultaten 2012*. MBO Raad, november 2013.

van universiteiten vergeleken met die in andere sectoren. Daaruit blijkt dat het overheadpercentage bij de meeste functies vergelijkbaar is met dat in andere delen van de publieke sector. Het managementpercentage is relatief laag.⁷

De Vereniging Hogescholen heeft een onderzoek van Berenschot naar overhead uit 2007 opnieuw uitgevoerd, waarbij dezelfde methodiek is toegepast op de gegevens van 2009. Hieruit bleek dat ongeveer 76% van de personele inzet naar onderwijs, onderzoek en directe ondersteuning van studenten gaat.⁸

In de prestatieafspraken die in 2012 zijn gesloten met de hoger onderwijsinstellingen zijn afspraken gemaakt over de omvang van de indirecte kosten (overhead) in 2015. Op 6 juni 2014 is hierover een brief naar uw Kamer gezonden met meer informatie over welke afspraken er zijn gemaakt over het verminderen van overhead (Kamerstuk 31 288, nr. 389).

In de stelselrapportage 2013 van de Reviewcommissie Hoger Onderwijs en Onderzoek (bijlage bij Kamerstuk 31 288, nr. 389) worden, uitgaande van de realisatie van de afgesproken ambities, de opbrengsten van de prestatieafspraken in 2015 geduïd.

De reviewcommissie geeft aan dat, indien de prestatieafspraken worden behaald, in het gehele hoger onderwijs de indirecte kosten in 2015 zullen zijn terug gebracht met 5% ten opzichte van 2011.

Enkele andere belangrijke zaken uit bovenstaande brief:

- Door invoering van BRON-HO en het diplomaregister zijn de administratieve lasten van de onderwijsinstellingen in het hoger onderwijs omlaag gebracht en wordt efficiënter gebruik gemaakt van beschikbare gegevens.
- Met NVAO, inspectie en Reviewcommissie HO zijn afspraken gemaakt over een betere onderlinge afstemming bij onderzoeken en reviews, zodat de lasten voor universiteiten en hogescholen beter over instellingen en over de tijd gespreid worden.
- Met de vertegenwoordigers van instellingen, NVAO, inspectie, OCW, visitatiebureaus en studenten wordt gesproken over de doorontwikkeling van het accreditatiestelsel met het oog op het verminderen van de lasten die de instellingen ervaren.
- De taakstelling «Vermindering overhead in het hoger onderwijs» uit het Regeerakkoord wordt via een korting op de rijksbijdrage van de hogescholen en universiteiten (inclusief academische ziekenhuizen) gerealiseerd.

4. Conclusie

Niet alle onderwijsuitgaven kunnen naar het primaire proces gaan. Er moeten ook uitgaven plaatsvinden aan activiteiten die het verzorgen van onderwijs mogelijk maken, ondersteunen en versterken. Wel moeten deze indirecte uitgaven zo laag mogelijk zijn. Om dat te realiseren is het niet zinvol om deze uitgaven te maximaleren. Dat zou schoolbesturen beperken in het maken van een optimale bestedingsallocatie gegeven de specifieke omstandigheden waarin ze verkeren.

Om er voor te zorgen dat de uitgaven aan overhead in de juiste verhouding zijn met de uitgaven voor het primair proces is het van belang dat het onderwijs een goed systeem van «checks and balances» kent, waardoor een bestuur niet bovenmatig veel kan uitgeven aan overhead en

⁷ Benchmarkonderzoek universiteiten. Berenschot, november 2011, p. 9.

⁸ <http://www.vereniginghogescholen.nl/component/content/article?id=784>

waarbij rekening wordt gehouden met de administratieve lasten. Deze «checks and balances» vinden op horizontaal niveau plaats. Voorts biedt het onderling vergelijken van onderwijsinstellingen in de vorm van benchmarks of andere vormen aan deze instellingen en hun horizontale toezicht inzicht in hun uitgaven (waaronder overhead), aan de hand waarvan ze al dan niet veranderingen in gang kunnen zetten.

Kortom, we zijn ervan overtuigd dat de huidige systematiek waarbij

- de schoolbesturen de vrijheid hebben om zelf de meest efficiënte omvang overhead te bepalen (afhankelijk van de situatie waarin ze verkeren)
- en de door besturen gekozen overhead onderdeel is van het horizontaal toezicht waarbij besturen hun keuzes transparant verantwoordend voldoende waarborg geeft dat zoveel mogelijk middelen voor het primaire proces worden ingezet.

Meer en strengere regels ter normering van de overhead, die veelal zullen leiden tot hogere administratieve lasten achten wij dan ook onwenselijk.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
M. Bussemaker

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
S. Dekker