

Vergaderjaar 2008–2009

29 546

Vermindering regeldruk OCW

Nr. 17

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 1 december 2008

1. Aanleiding

Met mijn brief van 7 december 2007 heb ik u de benchmarkonderzoeken naar bureaucratie in het primair onderwijs, voortgezet onderwijs, het middelbaar beroepsonderwijs en het hoger onderwijs doen toekomen (Tweede Kamer 2007–2008, 29 546 en 29 362, nr. 15). Met deze rapporten waren voor het eerst cijfermatige gegevens beschikbaar, die het mogelijk maken om discussie over overhead en bureaucratie in het onderwijs op een rationele manier te voeren.

Begin 2005 is de ontwikkeling van de benchmarks gestart vanwege de zorg van uw Kamer dat het afschaffen van regels op centraal niveau zou resulteren in een toename van regels op decentraal niveau (Tweede Kamer, 2004–2005, 29 546, nr. 6). Daarop is voor het voortgezet onderwijs een instrument ontwikkeld om productieve en improductieve bureaucratie te meten. Dit instrument is u najaar 2005 toegezonden (Tweede Kamer, 2004–2005, 29 546, nr. 7). Conform afspraak met mijn ambtsvoorganger is, in overleg met de branche/ sectororganisaties, voor alle onderwijssectoren een dergelijk instrument ontwikkeld. Op basis hiervan is geconcludeerd dat het begrip overhead in de verschillende benchmarks op een andere wijze is ingevuld. Onderzoekers hebben methoden toegepast die het best geschikt zijn voor de desbetreffende sectoren. Ik heb uw Kamer toegezegd om een bijeenkomst te organiseren met de benchmarkonderzoekers, gericht op stroomlijning van definities en uitgangspunten. Deze brief geeft u een verslag van de bevindingen van deze bijeenkomst, die dit najaar heeft plaatsgevonden. Hiermee kom ik de toezegging na uit de brief van 7 december 2007.

2. Conferentie

Onder voorzitterschap van de secretaris-generaal van OCW is op 16 oktober 2008 een conferentie gehouden over de bureaucratie-benchmarks. Aan de conferentie namen deel de onderzoekers die in 2007 de verschillende benchmarks hebben opgesteld, deskundigen uit de universitaire wereld, alsook vertegenwoordigers van de afzonderlijke branche/sectororganisaties.

Stand van zaken algemeen

De verschillende sectororganisaties maken goede voortgang bij de verdere ontwikkeling van hun benchmarks. De benchmarks voor primair onderwijs, voortgezet onderwijs, het middelbaar beroepsonderwijs worden jaarlijks uitgevoerd en op basis van opgedane ervaringen verbeterd en uitgebouwd. Belangrijk in dit verband is de ontwikkeling van benchmarking tot een instrument waarmee individuele scholen hun bedrijfsvoering kunnen vergelijken met andere scholen binnen de eigen sector. Dit levert de grootste meerwaarde van de benchmark voor de individuele scholen. Dit is van belang omdat ook juist deze scholen de input leveren voor de benchmarks. Het transparant maken en vergelijken van de eigen inzet van middelen aan overhead en bureaucratie met vergelijkbare scholen binnen de sector brengt een leerproces op gang. Daarmee komt een meer rationele discussie op gang met alle betrokkenen bij een school over de inzet van middelen. De discussie ligt nu dan ook bij die partijen die beslissingen nemen over de inzet van middelen en daarmee ook bij diegenen die onnodige aanwending kunnen voorkomen en bijsturen. Er is binnen de onderwijssectoren veel draagvlak voor een dergelijke aanpak, waarin benchmarking vooral ten dienste staat individuele onderwijsinstellingen.

Stand van zaken per onderwijssector

Primair onderwijs

De eerste benchmark uit 2007 voor het primair onderwijs kan worden gekenschetst als een goede eerste stap. Tegelijkertijd was de benchmark nog niet geschikt voor besturen om de kwaliteit van hun eigen school af te zetten tegen die van vergelijkbare scholen. De PO-Raad heeft aangegeven dat de benchmark wordt verbeterd om hem beter toepasbaar te maken. Momenteel worden de uitkomsten van de eerste benchmark geijkt. Doel van vervolgactiviteiten bij het benchmarkonderzoek is een instrument (benchmark) die scholen en schoolbesturen kunnen gebruiken ter onderlinge vergelijking.

Voortgezet onderwijs

Met de benchmark uit 2007 liep het voortgezet onderwijs voorop door de benchmark niet alleen op sectorniveau aan te bieden, maar ook op schoolniveau. Alle scholen in de sector kunnen zich met elkaar vergelijken en van elkaar leren. De bestuurders in de sector ontplooiën daarnaast op een gedreven wijze andere initiatieven. Voorbeelden zijn het in kaart brengen van de relatie tussen overhead en beleving en tussen beleving en schaal-grootte. De sector wil overhead/bureaucratie meenemen in de (horizontale) verantwoording. De VO-raad heeft het voornemen om de komende jaren het huidige onderzoek «Overhead of Onderwijs» verder uit te breiden en specificeren, onder andere door een jaarlijkse update van de individuele benchmarks van scholen, waarbij deze verder worden gereproduceerd en uitgebreid, en door het uitvoeren van gevoeligheidsanalyses, relatie leggen met beleving van bureaucratie, extra uitbereiding van onderzoeksvariabelen ter verbetering van het totale onderzoek. De benchmark zal om de drie jaar worden uitgevoerd, dit om de belasting

voor scholen en de kosten te beperken, maar vooral ook om tot een zinvolle rapportage te kunnen komen waarin duidelijke verschillen met eerdere meetmomenten te zien zijn.

Middelbaar beroepsonderwijs

In de MBO-sector wordt de benchmark jaarlijks uitgevoerd en gepubliceerd. De benchmark uit 2007 was een eerste stap, de tweede benchmark is in 2008 afgerond. Hierin zijn onder meer stappen naar een meer integrale analyse en het werken met referentiegroepen. Hierdoor wordt meer recht gedaan aan en inzicht gegeven in de verschillen binnen de MBO-sector. Met een jaarlijkse benchmark wordt jaarlijks inzicht gegeven in de ontwikkelingen binnen de sector. En voortdurende verbetering leidt tot opbouw van een waardevolle en betekenisvolle benchmark. De deelnemers aan de benchmark leveren een actieve bijdrage, juist ook omdat zij er de vruchten van plukken.

Hoger Beroepsonderwijs en universiteiten

Het rapport uit 2007 maakt een vergelijking mogelijk tussen de overhead op hogescholen en universiteiten en andere sectoren in de samenleving. De toegevoegde waarde van de gegevens zoals die er nu liggen is, dat de interne bedrijfsvoering door de instelling tegen het licht kan worden gehouden om de middelen zo efficiënt mogelijk in te zetten voor het primaire onderwijsproces. De benchmark zal over vijf jaar opnieuw worden uitgevoerd.

3. Stroomlijning benchmarks

Over de vraag of het mogelijk is om te komen tot eenduidige definities van overhead en bureaucratie die in alle onderwijssectoren kunnen worden gehanteerd bestaat op verschillende vlakken verschil van opvatting onder de deskundigen. In de conferentie zijn hierover de volgende conclusies getrokken:

- a) Bij voorkeur wordt door middel van benchmarks inzichtelijk gemaakt welke relatie overhead/management heeft met de prestaties van een school, de achtergrondkenmerken van leerlingen en andere omgevingsfactoren. Dit uitgangspunt wordt door de aanwezigen op de conferentie onderschreven. Hierbij is wel de kanttekening gemaakt dat het niet altijd mogelijk is om deze relaties vast te stellen.
- b) De deskundigen verschillen van meningen over op welke manier dit dan zou moeten gebeuren. Sommigen wijzen er op dat in de beschikbare literatuur bewijs is voor het in kaart brengen van relaties via een productiefunctie, bij anderen bestaan er twijfels over het kunnen construeren van «de» productiefunctie voor het onderwijs; het zou te lastig zijn deze in kaart te brengen. De literatuur kent voorbeelden waarin met econometrische methoden het productieproces van het onderwijs met succes integraal in kaart is gebracht, zoals voor het primair en voortgezet onderwijs. In het hoger onderwijs is dit in het verleden niet altijd succesvol geweest.
- c) Bij de beoordeling van overhead op basis van partiële kengetallen heeft een uniforme presentatie door sectoren de voorkeur. Omdat de beschikbare gegevens nogal verschillen per sector, is het evenwel onmogelijk tot een uniforme presentatie tussen voor alle onderwijssectoren te komen.
- d) Tenslotte is bij vergelijking van de onderwijssectoren onderling of met andere semipublieke sectoren grote voorzichtigheid geboden. Het kan tot beleidsmatig onjuiste interpretaties leiden. Conclusies over overhead en bureaucratie in relatie tot geleverde prestaties zijn niet te trekken omdat verschillende sectoren verschillende diensten leveren. Wel kan in individuele gevallen vergelijking met instellingen in een

andere sector zinvol zijn. Zo zijn bepaalde instellingen in het HBO bijvoorbeeld beter te vergelijken met universiteiten dan met andere HBO-instellingen. Ook over de sectoren heen kunnen managers leren van elkaar. Gewoontes en cultuur kunnen juist het zicht op nieuwe oplossingen binnen een sector ontnemen. Het kan dus nuttig zijn om ook naar de overhead in andere sectoren te kijken en verklaringen te zoeken voor verschillen. Voor dit leerproces is het echter niet noodzakelijk dat de benchmarks uniform zijn.

4. Afsluiting

De conferentie heeft meer duidelijkheid opgeleverd over het gebruik van de benchmarks voor overhead en bureaucratie in de verschillende sectoren. Het is ons gebleken dat het gebruik van de benchmarks in alle sectoren toeneemt en door de gebruikers (scholen en besturen) in toenemende mate als waardevol wordt ervaren als het gaat om inzichtelijk maken van de eigen keuzes voor inzet van middelen en vergelijken met andere vergelijkbare scholen binnen de eigen sector. Hiervoor zijn de benchmarks ook primair bedoeld: het beter mogelijk maken om zo nodig bij te sturen op de kwaliteit en doelmatigheid van processen op zowel school- als bestuursniveau. De benchmarks in de verschillende onderwijssectoren zijn inmiddels zover ontwikkeld dat deze faciliteit voor individuele onderwijsinstellingen beschikbaar is dan wel op korte termijn beschikbaar komt.

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