

**Benchmark de benchmarks**  
**Een vergelijkend onderzoek naar benchmarks**  
**over bureaucratie in het onderwijs**

Institute for Public Sector Efficiency Studies, Delft  
University of Technology (Netherlands)

Jos L.T. Blank

Oktober 2007



IPSE Studies, Delft University of Technology

## Inhoud

<b>1</b>	<b><i>Inleiding</i></b>	<b>3</b>
1.1	<b>Opdrachtformulering</b>	3
1.2	<b>Onderzoeksvragen</b>	3
1.3	<b>Leeswijzer</b>	3
<b>2</b>	<b><i>Globale schets van de onderzoeken</i></b>	<b>4</b>
<b>3</b>	<b><i>Niveau van bureaucratie</i></b>	<b>5</b>
<b>4</b>	<b><i>Beoordelingskader</i></b>	<b>7</b>
<b>5</b>	<b><i>Bureaucratie, schaal en kwaliteit</i></b>	<b>9</b>
<b>6</b>	<b><i>Conclusies</i></b>	<b>11</b>
	<b><i>Referenties</i></b>	<b>12</b>

# 1 Inleiding

## 1.1 Opdrachtformulering

De opdracht bestaat uit het schrijven van een korte notitie van ongeveer drie à vier pagina's. In deze notitie zal worden nagegaan wat de overeenkomsten en verschillen zijn tussen de nieuwe bureaucratiebenchmarks, zoals die zijn uitgevoerd voor het basisonderwijs (Blank et al. 2007c), voortgezet onderwijs (Blank et al. 2007b), middelbaar beroepsonderwijs (PWC, 2006), het hoger beroepsonderwijs en wetenschappelijk onderwijs (Huijben en Van Rosmalen, 2007) en de publicatie "Trends in onderwijsbureaucratie" (Blank et al. 2007a) (verder aangeduid als TIB). In de notitie zal de aandacht zich vooral richten op mogelijke inconsistenties tussen de conclusies van de verschillende studies en wordt nagegaan of de studies mogelijk tegenstrijdige signalen afgeven naar de buitenwereld. Indien dit het geval is zal hiervoor een beperkte duiding worden gegeven. Verder wordt beoordeeld of uitkomsten elkaar aanvullen of versterken. De notitie geeft geen uitgebreid verslag en beoordeling van verschillen in methodieken, gebruikte data en dergelijke. Voor een beter begrip van sommige verschillen zullen dit soort aspecten wel hier en daar worden genoemd.

## 1.2 Onderzoeksvragen

Bij de vergelijking van de verschillende studies met TIB zullen de volgende vragen aan de orde komen:

1. Wat wordt er gemeld over de recente niveaus van bureaucratie?
2. Is daarbij een onderscheid te maken tussen bijvoorbeeld management en ondersteuning?
3. Wordt er een beoordeling gepresenteerd van te lage of te hoge niveaus van bureaucratie?
4. Wordt er iets gemeld over bureaucratieontwikkelingen in de tijd?
5. Worden er relaties gelegd met schaalgrootte en hoe zien die relaties er dan uit?
6. Worden er relaties gelegd met kwaliteit van onderwijs of omgevingsfactoren?
7. Worden er conclusies getrokken op basis van vergelijkingen met andere niet-onderwijssectoren?

## 1.3 Leeswijzer

In paragraaf 2 van deze notitie geven we een globale schets van de onderzoeken. In paragraaf 3 vergelijken we de belangrijkste gegevens in een recent jaar om na te gaan of de gehanteerde afbakeningen met elkaar overeenstemmen. In paragraaf 4 bespreken we de gehanteerde beoordelingskaders. Paragraaf 5 handelt over de relatie tussen bureaucratie, schaal en kwaliteit. In paragraaf 6 worden de belangrijkste conclusies op een rij gezet.

## 2 Globale schets van de onderzoeken

Het onderzoek “Trends in bureaucratie” (TIB) omvat een analyse van de ontwikkelingen voor de onderwijssoorten basisonderwijs (BAO), voortgezet onderwijs (VO), middelbaar beroepsonderwijs (MBO), hoger beroepsonderwijs (HBO) en wetenschappelijk onderwijs (WO) vanaf 1990 tot en met 2005. Centraal staan de ontwikkelingen van kosten, personeel, leerlingen en onderwijsprestaties van de “gemiddelde” school en de relaties tussen deze grootheden. Deze analyse is dus gebaseerd op gegevens van de sectoren als totaal.

De benchmarkonderzoeken voor het BAO en het VO omvatten een analyse van individuele scholen over de periode 2003/2004-2005/2006. Ook hier staan de relaties tussen kosten, personeel, leerlingen en onderwijsprestaties centraal. In deze onderzoeken worden gedetailleerde gegevens van scholen gehanteerd. De resultaten van het BAO zijn voorlopig en onder voorbehoud, omdat deze nog niet officieel gepubliceerd zijn.

Het onderzoek voor het MBO omvat een statistische beschrijving van de sector op basis van individuele instellingen over het jaar 2005. De omschrijvingen omvatten onder meer onderwijsprestaties, financiële prestaties en deelnemersoordelen. Er worden geen relaties gepresenteerd in dit rapport, omdat deze volgens de onderzoekers geen eenduidige conclusies opleveren.

De onderzoeken voor het HBO en WO bevatten een aantal samenvattende kengetallen over de individuele instellingen (kwartielen). De gegevens zijn verzameld in de periode 2004-2006 en hebben betrekking op het aantal voltijdbanen per personeelscategorie. De benchmark geeft ook een beknopte vergelijking met de periode vóór 2003 en met andere sectoren, zoals gemeenten en uitvoeringsorganisaties. Er worden geen relaties gelegd met productie of omgevingskenmerken.

### 3 Niveau van bureaucratie

Tabel 1 geeft een beknopte beschrijving van de samenstelling van de ingezette middelen in het meest recente jaar (meestal in de periode 2004-2006)<sup>1</sup>. Voor een faire vergelijking spelen de volgende aspecten een belangrijke rol:

- Afbakening van de onderwijssoort;
- Indeling naar ingezette middelen;
- Gehanteerd kengetal;

Bij de afbakening van de onderwijssoort spelen aspecten mee zoals het wel of niet meerekenen van het speciaal onderwijs tot het primaire onderwijs. De studies kennen ook verschillen in de gehanteerde definities voor bureaucratie of overhead. Welke functies worden wel of niet toegerekend aan bureaucratie? Verder is het belangrijk te letten op wat in de noemer van de breuk is gehanteerd om een aandeel uit te rekenen. In sommige studies wordt gekeken naar de aandelen in kosten voor exploitatie, in andere studies naar aandelen in personeelskosten of naar aandelen in voltijdbanen. Dit onderscheid is in tabel 1 aangegeven (zie de noten onder tabel 1).

Tabel 1 Samenstelling van de ingezette middelen (in %)

Rapportage	Management	Onderwijzend personeel	Direct Ondersteunend Personeel	Indirect Ondersteunend Personeel	Materiaal	Huisvesting.
<b>Basisonderwijs</b>						
TIB <sup>a</sup>	10	61		6	13	10
Benchmark <sup>c</sup>	10	70	1	4	15	-
<b>Voortgezet Onderwijs</b>						
TIB	6	63		13	13	6
Benchmark <sup>c</sup>	7	65	2	10	16	
<b>Middelbaar Beroepsonderwijs</b>						
TIB		55		17 <sup>b</sup>	20	8
Benchmark	4	53	7	10	14	12
<b>Hoger Beroepsonderwijs</b>						
TIB		50		21 <sup>b</sup>	20	10
Benchmark <sup>d</sup>	4	75		21		
<b>Wetenschappelijk Onderwijs</b>						
TIB		39		16 <sup>b</sup>	39	6
Benchmark <sup>d</sup>	4	75		21		

<sup>a</sup> Gegevens 2005.

<sup>b</sup> Inclusief management.

<sup>c</sup> exclusief huisvestingskosten.

<sup>d</sup> aandelen op basis van voltijdbanen.

<sup>1</sup> Aangezien hier aandelen worden gepresenteerd die van jaar op jaar maar weinig verschuiven schenken we hier verder geen aandacht aan de precieze tijdsperiode. De gegevens zijn veelal afkomstig uit de jaren 2005 en 2006.

Voor het basisonderwijs zien we een paar kleine verschillen. Om de cijfers te kunnen vergelijken dient er een correctie te worden gemaakt voor het ontbreken van huisvestingskosten in de benchmark. Dit doen we door de categorieën in de trends met een factor van ongeveer 11% ( $=1/0.90$ ) op te hogen. Dan blijkt dat het kostenaandeel onderwijzend personeel in TIB ongeveer 3 procentpunten lager ligt dan in de benchmark ten gunste van management (+1 procentpunt) en ondersteunend personeel (+2 procentpunten).

Voor het VO geldt een vergelijkbaar probleem. Hier hogen we de kostenaandelen met ongeveer 6% op. De kostenaandelen voor onderwijzend personeel en (directe en indirecte) ondersteuning komen ieder dan ongeveer 2 procentpunten hoger uit dan in de benchmark ten koste van het kostenaandeel materiaal.

Voor het MBO geldt dat het kostenaandeel voor onderwijzend personeel uit TIB ongeveer 2 procentpunten hoger is dan in de benchmark. Het totaal in TIB van management en ondersteunend personeel (er is geen onderscheid gemaakt) is 4% lager dan in de benchmark. Het kostenaandeel van materiaal is weer 6 procentpunten hoger, terwijl het kostenaandeel van huisvesting juist weer 4 procentpunten lager is. Dit verschil is waarschijnlijk grotendeels toe te schrijven aan een herschikking van kosten in de benchmark. In de benchmark zijn namelijk de kosten voor de inhuur van personeel (uitbesteding) toegerekend aan de personeelskosten, terwijl deze doorgaans tot materiaal worden gerekend. Ook de afbakening tussen huisvesting en materiaal is niet eenduidig.

In het HBO en WO laten de cijfers tussen TIB en de benchmarks zich moeilijk vergelijken. De benchmarks zijn bij de beoordeling uitgegaan van voltijdbanen en niet van kosten. Dit betekent dus ook dat de “noemer” versmald is. Als we de kostenaandelen uit TIB ophogen om een vergelijking mogelijk te maken dan zou het aandeel onderwijzend personeel 71% bedragen en het aandeel ondersteunend personeel 29%. Als we daarbij veronderstellen dat de loonkosten per voltijdbaan voor het onderwijzend personeel hoger liggen dan voor het directe ondersteunend personeel dan is er ook voor het resterende verschil nog een verklaring. Het is overigens moeilijk hiervan een inschatting te maken, omdat een deel van het ondersteunende personeel en het management eveneens in hoge salarisschalen valt (marketing, ICT, financieel).

## 4 Beoordelingskader

Tabel 2 geeft met een paar steekwoorden het beoordelingskader weer van de verschillende onderzoeken. Beoordelingskader heeft hier betrekking op het hanteren of het vaststellen van een norm of referentie die wordt gebruikt om het niveau van bureaucratie/overhead te beoordelen. Daarnaast geeft Tabel 2 in het kort de methodiek aan en of de verschillende studies een onderscheid maken tussen systematische of instellingsspecifieke bureaucratie/overhead. Lege cellen geven aan dat het betreffende item in zijn geheel niet aan de orde komt in de betreffende studie.

Tabel 2 Beoordelingsmethodiek en over/onderbenutting bureaucratie

Rapportage	Methodiek/ beoordelingskader	Bureaucratie	
		systematisch	Individueel
<b>Basisonderwijs</b>			
TIB	Geen		
Benchmark	Statistische analyse→ beste praktijk	Ja	Beperkt
<b>Voortgezet onderwijs</b>			
TIB	Geen		
Benchmark	Statistische analyse→ beste praktijk	Nee	Beperkt
<b>Middelbaar beroepsonderwijs</b>			
TIB	Geen		
Benchmark	Spreiding→geen beoordeling		Veel spreiding
<b>Hoger beroepsonderwijs</b>			
TIB	Geen		
Benchmark	Spreiding→ 1 <sup>ste</sup> en 4 <sup>de</sup> kwartiel verdacht		Weinig spreiding
<b>Wetenschappelijk onderwijs</b>			
TIB	Geen		
Benchmark	Spreiding→ 1 <sup>ste</sup> en 4 <sup>de</sup> kwartiel verdacht		Weinig spreiding

Alleen de benchmarks voor basisonderwijs en voortgezet onderwijs hanteren een empirische techniek waarmee een optimale bureaucratie kan worden vastgesteld en waarmee kan worden beoordeeld of scholen daarvan systematisch afwijken. De andere benchmarks geven alleen een spreidingsgetal (via maxima, minima en kwartielen) voor bureaucratie om te laten zien hoeveel scholen van elkaar verschillen.

De benchmark voor het MBO geeft het bereik weer waarbinnen de kostenaandelen voor overhead zich bevinden.

De benchmarks voor HBO en WO wijzen 25% van de instellingen met de laagste en 25% van de instellingen met de hoogste aandelen bureaucratie aan als “verdacht”. De impliciete gedachte hierachter is dat in het midden wel ergens een optimaal gebied moet liggen. De studie TIB geeft uitsluitend aan hoe het gemiddelde over de scholen door de tijd heen zich heeft ontwikkeld. Er wordt geen norm voor bureaucratie geïmpliceerd. Op dit punt kunnen zich dus geen inconsistenties tussen de verschillende benchmarks en TIB voordoen.



## 5 Bureaucratie, schaal en kwaliteit

Bij de beoordeling van bureaucratie is het belangrijk na te gaan of het niveau van bureaucratie van invloed is op de geleverde productie van een school. De onderwijsproductie wordt hier gedefinieerd als een combinatie van het aantal leerlingen (eventueel gesplitst naar onderwijssoort) en studierendement. Tabel 3 geeft een overzicht van de resultaten van de verschillende studies. In de kolommen over *Schaal* en *Kwaliteit* hebben we met een pijltje de belangrijkste verbanden weergegeven. In de kolom *Tijd* staan de veranderingen door de tijd heen weergegeven. Ook hier geldt dat als een cel leeg is de betreffende relaties niet zijn onderzocht.

Tabel 3 Bureaucratie, schaal en kwaliteit

Rapportage	Schaal	Kwaliteit	Tijd
<b>Basisonderwijs</b>			
TIB	Toename schaal → minder management	Meer achterstands-leerlingen en minder uitstroom SO → meer kosten	Meer onderwijzend en ondersteunend personeel
Benchmark	Toename schaal → minder management, minder materiaal	Meer achterstands-leerlingen → lagere prestaties	Geen wijziging in kostenaandelen
<b>Voortgezet onderwijs</b>			
TIB	Toename schaal → meer onderwijzend personeel, minder management, minder ondersteuning	Minder uitstroom zonder diploma → meer kosten	Minder onderwijzend, management en ondersteunend personeel
Benchmark	Samenhang schaal en management en ondersteuning afhankelijk van schoolsoort	Meer budget → hogere rendement	Ontwikkeling kostenaandelen afhankelijk van schoolsoort
<b>Middelbaar beroepsonderwijs</b>			
TIB	Toename schaal → minder onderwijzend personeel, minder ondersteuning, meer materiaal	Meer deeltijdleerlingen → minder kosten	Minder onderwijzend personeel, meer ondersteunend personeel
Benchmark	Schaal en type instelling hangen (beperkt) samen met kostenaandelen personeel		
<b>Hoger beroepsonderwijs</b>			
TIB	Relatie met schaal niet vast te stellen	Meer deeltijdleerlingen → minder kosten	Minder onderwijzend personeel en huisvesting, meer ondersteunend personeel en meer materiaal (kleine effecten)
Benchmark			
<b>Wetenschappelijk onderwijs</b>			
TIB			Meer onderwijzend personeel, minder materiaal
Benchmark			

In het BAO zijn tussen TIB en de benchmark geen inconsistenties aan te geven. De effecten van schaal op de samenstelling sporen goed met elkaar. Bij vergelijking in de tijd blijkt TIB wel een trend te vinden en de benchmark niet. De trend in TIB wordt voornamelijk veroorzaakt door de introductie van onderwijsassistenten via ID-banen eind jaren negentig. Dit verschijnsel is een paar jaren geleden afgeremd en is als zodanig niet terug te vinden in de benchmark.

In het voortgezet onderwijs liggen relaties tussen schaal, tijd en samenstelling van de ingezette middelen wat genuanceerder. De relaties hangen voor een deel samen met het schooltype. Aangezien in TIB een soort gemiddelde wordt gehanteerd hoeft er geen sprake te zijn van een tegenstrijdigheid. Per saldo kunnen de effecten van de verschillende schooltypen wel in overeenstemming zijn met de effecten in TIB, maar eenduidig is dit niet.

In de benchmark van het MBO worden slechts indicatieve uitspraken gedaan over schaal en samenstelling. Zo zouden agrarische opleidingscentra (AOC's) relatief meer aan onderwijzend personeel uitgeven en minder aan management. Voor de overige MBO-instellingen zijn nauwelijks verschillen waar te nemen. In TIB is wel sprake van een relatie met de schaal. Het gaat hier echter om een verschuiving van personeelskosten naar materiaal en huisvesting. Aangezien de MBO benchmark uitsluitend ingaat op verschuivingen binnen de categorie personeel, is ook hier geen sprake van een tegenstrijdigheid.

De benchmarks voor het HBO en WO laten zich niet vergelijken met TIB, omdat in deze benchmarks geen enkele relatie gelegd wordt tussen schaal, kwaliteit, prestaties en overhead/bureaucratie. Wel wordt in het rapport, met verwijzing naar onderzoeken in andere sectoren, gemeld dat in zijn algemeenheid een toenemende grootte van instellingen gepaard gaat met relatief meer overhead/bureaucratie. Dat is dus een bevinding die niet gestaafd wordt door de uitkomsten in het basis- en voortgezet onderwijs.

## 6 Conclusies

In deze notitie maken we een vergelijking tussen de resultaten van het onderzoek TIB en de verschillende bureaucratie benchmarks. TIB richt zich op ontwikkelingen in de tijd van de “gemiddelde” school binnen een sector (PO, VO, MBO, HBO en WO). De andere benchmarks geven een inkijk in de dwarsdoorsnede van scholen en vergelijken dus instellingen onderling met elkaar.

Tijdreeksanalyses en dwarsdoorsnede-analyses geven per definitie een andere inkijk in een probleemstelling. Tijdreeksanalyses brengen veel eerder de effecten van globale ontwikkelingen in beeld, zoals processen van schaalvergrotingen, technische ontwikkelingen en beleidshervormingen. Dwarsdoorsnede-analyses richten zich veel meer op het meten van effecten van specifieke kenmerken van scholen. Deze kunnen te maken hebben met regionale/lokale omstandigheden, maar bijvoorbeeld ook met de bedrijfsvoering. Deze twee typen analyses vullen elkaar dus aan. Niettemin moet er toch sprake zijn van enige consistentie in resultaten.

Uit het bovenstaande valt op te maken dat de resultaten uit TIB dikwijls niet eens te valideren zijn met de benchmarks, omdat de betreffende effecten niet in de benchmark worden gemeten. Daar waar een zinvolle vergelijking wel mogelijk is, zien we veelal overeenkomsten. In gevallen waar sprake is van afwijkingen is hier meestal wel een afdoende verklaring voor. Deze verklaringen zijn dikwijls te vinden in de afbakening van het onderwijs, de gehanteerde begrippen of eenheden.

## Referenties

Blank, J., P. Koot, K. Azzouz en P. Poel (2007a). Trends in onderwijsbureaucratie - Een empirische verkenning naar de ontwikkeling van bureaucratie in het Nederlandse onderwijs sinds 1990. Rotterdam, ECORYS - Arbeid en Sociaal Beleid.

Blank, J., P. Koot en B. van Hulst (2007b). Overhead of Onderwijs - Een benchmark van de allocatie van middelen in onderwijsinstellingen voor voortgezet onderwijs. Delft / Rotterdam, IPSE Studies / ECORYS.

Blank, J., P. Koot en B. van Hulst (2007c). Basisonderwijs en bureaucratie - Een empirisch onderzoek naar de allocatie van middelen in basisscholen. Delft / Rotterdam, IPSE Studies / ECORYS (voorlopig rapport, nog niet openbaar).

Huijben, M. P. M. en M. P. P. van Rosmalen (2007). Rapportage benchmark overhead universiteiten en hogescholen. Utrecht, Berenschot.

PWC (2006). Eerste fase benchmark MBO afgerond. Benchmark biedt stuurinformatie voor instellingen en versterkt inzicht in de MBO-sector. Utrecht, PWC.