

Onderwijsbureaucratie

Bas Jacobs

De Groene Amsterdammer, 131, 11 (16 maart), p.9

In augustus 2004 publiceerde de Onderwijsraad, het hoogste adviescollege van de regering, het rapport *Bureaucratisering en Schaalfactoren in het Onderwijs*. De conclusies zijn nog steeds alarmerend. Als minister Plasterk van Onderwijs zich onsterfelijk wil maken, dan verwijderd hij het kwaadaardige gezwel van de bureaucratie uit het onderwijs. Dan vermindert hij de bureaucratie meer dan in de kabinetsplannen.

In 1980 werd er jaarlijks 4500 euro per leerling in het hele onderwijs uitgegeven, terwijl dat in 2000 5800 euro bedroeg (bedragen zijn gecorrigeerd voor inflatie). Van dat totaalbedrag werd in 1980 jaarlijks per leerling 700 euro aan bureaucratie uitgegeven: administratie, bestuurs- en beheerstaken op zowel landelijk, gemeentelijk en instellingsniveau. In 2000 werd er maar liefst 1800 euro per leerling uitgegeven aan bureaucratie; een stijging van 1100 euro in 20 jaar tijd. In 2000 wordt circa een derde van het hele onderwijsbudget besteed aan bureaucratie, oftewel 1½ procent van het nationaal inkomen.

De uitgaven aan daadwerkelijke onderwijsactiviteiten stegen gemiddeld met een schamele 200 euro per leerling. De uitgaven per basisschoolleerling stegen met 26%. In het voortgezet onderwijs was dit 27%. Deze toename komt alleen voor rekening van hogere uitgaven aan de zwakkere leerlingen. Voor alle andere groepen dalen de budgetten continu. Tegelijkertijd verdrievoudigde (!) de overhead in het basisonderwijs en nam deze met een derde toe in het voortgezet onderwijs. De situatie in het hoger onderwijs is eveneens diepriet. Terwijl de uitgaven met maar liefst 30% en 40% *afnamen* voor hbo- en wo-studenten, verdubbelden (!) de overheadkosten in het hbo en namen die in het wo met een derde toe.

De belangrijkste oorzaak is de schaalvergroting in het onderwijs. De fusie- en overnamegolf van basis-, middelbaar tot hoger onderwijs is door de Nederlandse overheid gedurende de jaren 80 en 90 aangejaagd uit platte budgettaire overwegingen. Het idee was dat, door bundeling van administraties, schoolbesturen en schoolbeheer kon worden bezuinigd zonder de onderwijsbudgetten per leerling te verlagen, omdat de vaste kosten over meer leerlingen werden gespreid.

Precies het omgekeerde is gebeurd. Vrijwel de gehele stijging van het onderwijsbudget in 1980-2000 is in het zwarte gat van de bureaucratie verdwenen. Als de onderwijsuitgaven gewoon waren meegegroeid met de economie (2% per jaar) en de onderwijsbureaucratie niet was toegenomen, dan was er in 2000, in plaats van de 4000 euro, maar liefst 6000 euro per leerling gemiddeld per jaar te besteden aan onderwijs.

De overheid heeft de instellingen stelselmatig meer autonomie gegeven, ook in financiële zin. De leidende gedachte was dat via decentralisatie beter

beleid gevoerd zou worden. De instellingen konden inderdaad ongehinderd door vermaledijde directieven uit Zoetermeer hun gang gaan.

Onderwijsinstellingen zijn onderwijsfabrieken geworden. Het aantal leerlingen per instelling nam in basisonderwijs licht toe met 10%. In het voortgezet onderwijs nam het aantal leerlingen per school anderhalf keer toe. In zowel het beroeps- en volwassenenonderwijs (voornamelijk ROC's en vakscholen) als de hbo-instellingen nam het aantal leerlingen per instelling met meer dan een factor tien (!) toe. Op de universiteiten steeg het aantal leerlingen per instelling met zo'n 30%.

Het gevolg is dat middelbare scholen en met name ROC's veelal zijn verworden tot regionale monopolisten. De hbo-raad en de Vereniging van Samenwerkende Universiteiten zijn geïnstitutionaliseerde kartels. Ontevreden ouders, leerlingen en studenten kunnen geen kant op als onderwijsinstellingen niet leveren.

Schaalvergroting heeft de prikkels van leidinggevendens van onderwijsinstellingen om efficiënt te werken en goed onderwijs te leveren om zeep geholpen. Onderwijsmanagers van monopolioïde onderwijsinstellingen trekken zich net zo min iets aan van leerlingen, studenten of ouders als een monopolist op de markt iets aantrekt van de consument. Ook onderwijsmanagers bedienen zich van te hoge salarissen en prestigeobjecten indien de tucht van de markt of de dwang van overheidssturing ontbreekt.

Plasterk moet een kleinere schaal afdwingen met óf meer markt óf meer overheid. Hij kan de instellingen via bekostigingsschema's en wet- en regelgeving in het gareel houden. Hij kan ook marktdiscipline bevorderen door de financiering van onderwijsinstellingen via de leerlingen en studenten te laten lopen en streng toe te zien op eerlijke concurrentieverhoudingen. Ouders, leerlingen en studenten disciplineren dan met hun keuzes de onderwijsinstellingen.

De polderinstituten in het onderwijs hebben het voor elkaar gekregen om in de slechtste van alle werelden te belanden zonder enige vorm van marktdiscipline of overheidsdwang. De polderinstituten moeten dus worden afgebroken; ze dienen momenteel alleen de gevestigde belangen van de onderwijsbureaucraten. Doorpolderen is voortmodderen.