

## Trends in onderwijsbureaucratie

J. L.T.Blank  
C.M.G. Haelermans\*

### Samenvatting

De bureaucratie op scholen staat de laatste tijd sterk in de belangstelling. Een uitdijende laag managers en ondersteuners zouden de doelmatigheid en kwaliteit van het onderwijs ondermijnen. In dit artikel laten we de ontwikkelingen van de overhead zien gedurende de laatste 16 jaar voor vijf onderwijssectoren. Uit de cijfers blijkt dat het kostenaandeel van overhead in alle sectoren een bescheiden trendmatige groei vertoont. Tegen de heersende opvatting in, blijkt dat het kostenaandeel van management juist is gedaald. De bescheiden groei van overhead is dus toe te schrijven aan de groei van ondersteunend personeel. Deze groei is vooral een gevolg geweest van beleidsmatige keuzes om bijvoorbeeld meer onderwijsassistenten en ID'ers in te zetten. Verder concluderen we dat de schaalvergroting in het onderwijs niet tot meer maar eerder tot minder overhead heeft geleid.

Trefwoorden: Onderwijs, bureaucratie

### 1 Inleiding

Het begrip bureaucratie in het onderwijs staat sterk in de belangstelling bij beleids- en opiniemakers. In de loop van de tijd zou de laag van managers en indirect ondersteunend personeel steeds verder zijn uitgedijd. De financiële decentralisatie in het onderwijs zou voor een belangrijk deel hieraan debet zijn. Het inrichten van een eigen financiële planning- en controlcyclus binnen een school en bureaucratengedrag zouden de belangrijkste onderliggende verklaringen hiervoor zijn. De doelmatigheid van het onderwijs zou volgens critici daarmee in het geding zijn.

Dit is voor het Ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschappen (OCW) aanleiding geweest om een aantal onderzoeken te faciliteren naar de bureaucratie in het onderwijs. Deze studies zijn recentelijk afgerond en aan de Tweede Kamer gerapporteerd<sup>1</sup>. De onderzoeken hebben betrekking op het basisonderwijs, voortgezet onderwijs<sup>2</sup>, het middelbaar beroepsonderwijs<sup>3</sup> en het hoger onderwijs<sup>4</sup>. De rapporten zijn ook nog geëvalueerd door een commissie van externe deskundigen<sup>5</sup>. De algemene conclusie uit de rapporten is dat het met de genoemde managementlaag wel meevalt. In de rapporten over het basis- en voortgezet onderwijs wordt een directe link gelegd tussen overhead en productiviteit. De rapporten wijzen uit dat er nauwelijks of geen systematisch overschot is aan management. Op sommige individuele scholen is wel sprake van een overschot of tekort aan management, maar ook in die gevallen is het productiviteitsverlies beperkt.

Genoemde onderzoeken richten zich allen op de huidige praktijk en presenteren een vergelijking tussen scholen op basis van gegevens uit recente jaren. Deze onderzoeken geven dus geen beeld van de ontwikkelingen van overhead in de tijd. Een dergelijk beeld is wel door de Onderwijsraad in een paar eerdere studies geschetst: 'Bureaucratisering in het onderwijs' en 'Bureaucratisering en schaalfactoren'<sup>6</sup>. De studies van de onderwijsraad richten zich niet alleen op de bureaucratie binnen scholen, maar ook op de

verzorgingstructuur van het onderwijs (onderwijsinspectie, ministerie van OCW enz.). De studies presenteren een aantal globale kengetallen over het "secundaire proces".

Volgens deze studies is tussen 1990 en 2000 sprake geweest van een forse groei van de secundaire lasten. Door het meenemen van alle bij het onderwijs betrokken middelen vertroebelt in deze studies het zicht op wat er in de scholen gebeurt.

In dit artikel richten we ons daarom op de vraag hoe de overhead in scholen zich de laatste 16 jaar heeft ontwikkeld, wat de belangrijkste determinanten hiervan zijn geweest en of de ontwikkeling in de overhead gevolgen heeft gehad voor de prestaties van het onderwijs. Dit onderzoeken we door een kostenanalyse uit te voeren, waarbij we een relatie leggen tussen niveau en samenstelling van kosten enerzijds en ontwikkelingen in leerlingaantallen, onderwijsprestaties en omgevingsfactoren (bijvoorbeeld achterstandsleerlingen) anderzijds. Hierbij is overhead gedefinieerd als het totaal aandeel ondersteunend en management personeel.

Op basis van onze kostenanalyse kunnen we de volgende vragen beantwoorden:

- Hoe heeft de afgelopen 16 jaar de inzet van middelen en in het bijzonder de verhouding tussen onderwijzend personeel en overige ingezette middelen zich ontwikkeld?
- Hoe hebben de prestaties van het onderwijs zich in de afgelopen 16 jaar ontwikkeld?
- Hoe hebben bepaalde omgevingsfactoren zich de afgelopen 16 jaar ontwikkeld?
- Hoe hangen inzet van middelen, onderwijsprestaties en omgevingsfactoren globaal met elkaar samen?
- Is er sprake geweest van een autonome ontwikkeling in kosten en in het bijzonder in overhead?

Het artikel is als volgt ingedeeld: In paragraaf 2 bespreken we de gehanteerde gegevens en gegevensbronnen. Vervolgens schetsen we in paragraaf 3 de belangrijkste historische trends. In paragraaf 4 komen de resultaten van de kostenanalyse aan de orde. Paragraaf 5 bevat een samenvatting en conclusies.

## 2 Gegevens

Voor dit onderzoek zijn gegevens verzameld over vijf verschillende onderwijssectoren, namelijk het basisonderwijs (bao), voortgezet onderwijs (vo), beroeps- en volwasseneneducatie (bve), hoger beroepsonderwijs (hbo) en wetenschappelijk onderwijs (wo). De gegevens zijn afkomstig van het ministerie van OCW, het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) en het Sector Bestuur Onderwijsarbeidsmarkt (SBO). Daar waar gegevens ontbreken is een schatting gemaakt. Tabel 1 bevat een overzicht van de gehanteerde variabelen, de gegevens en de bijbehorende bronnen.

*Tabel 1 – Lijst met gehanteerde variabelen<sup>7</sup>.*

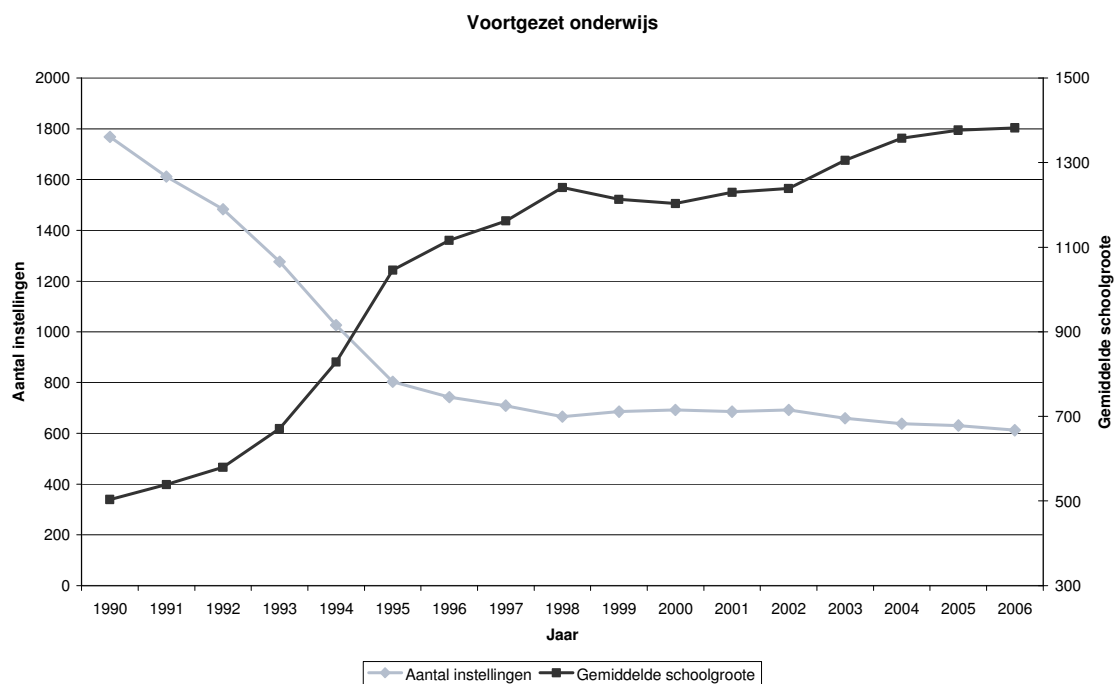
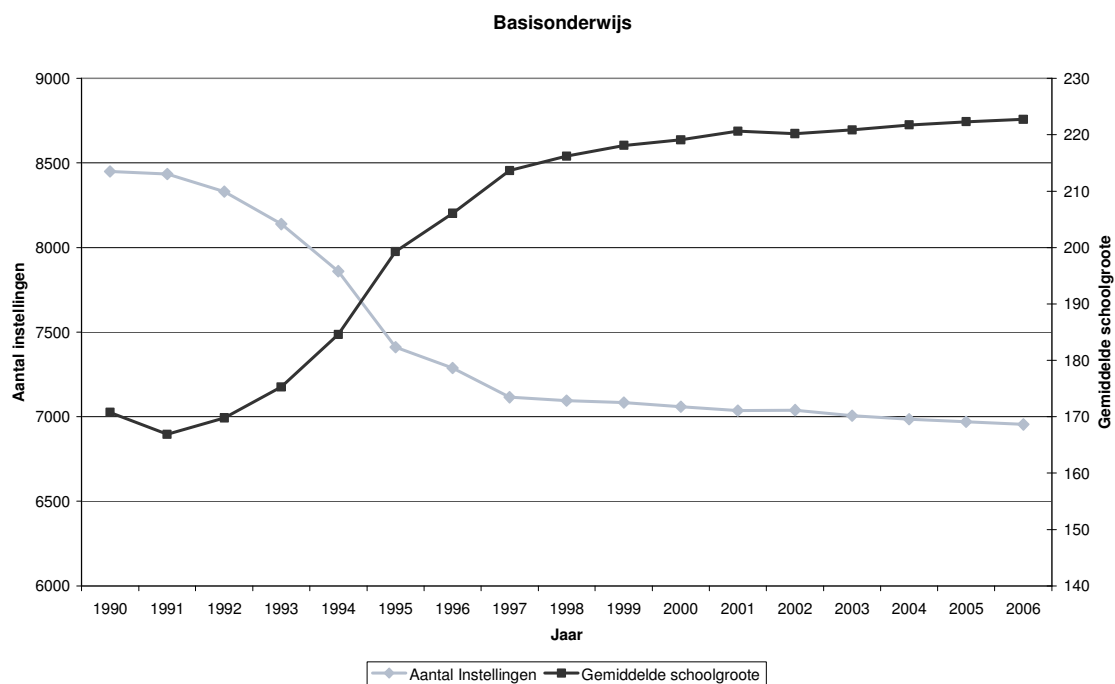
<b>Type</b>	<b>Variabele</b>
Aanbod	Aantal scholen
Productiegegevens	Aantal leerlingen
	Aantal cumi-leerlingen
	Uitstroom naar speciaal onderwijs of
	uitstroom zonder diploma
Ingezette middelen	Personeel per type <sup>8</sup> in aantallen
	Personeel per type in fte's
Kosten	Totale kosten
	Loonkosten management
	Loonkosten ondersteunend personeel
	Loonkosten onderwijzend personeel
	Huisvestingskosten
	Materiaalkosten

De verzamelde gegevens hebben betrekking op de periode 1990-2006. Het hoger beroepsonderwijs is hierop een uitzondering, waarbij gegevens tot en met 2005 zijn gebruikt. Het is geen sinecure om consistente tijdsreeksen te ontwikkelen. Veranderingen in het onderwijs, maar ook in de wijze van registreren en elkaar tegensprekende bronnen maken een adequate vergelijking in de tijd lastig. Tijdsreeksen verzamelen over de periode vóór 1990 leek dan ook niet verantwoord.

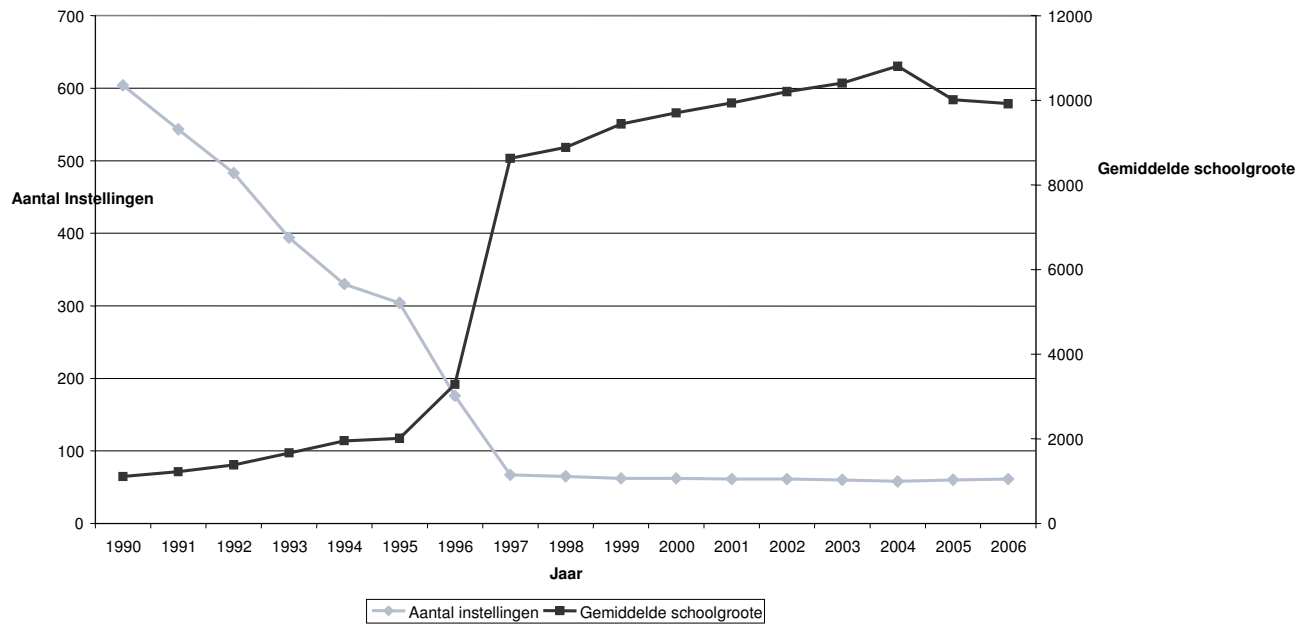
### **3 Historische trends**

De trends gaan over het aanbod, kosten, personeel, (achterstands)leerlingen en uitstroom uit het onderwijs (naar het speciaal onderwijs of zonder diploma). Een interessante ontwikkeling is die van de gemiddelde schoolgrootte en het aantal instellingen. Deze ontwikkelingen worden, voor alle onderwijssoorten, weergegeven in figuur 1. Op de linker verticale as is het aantal scholen weergegeven, op de rechter verticale as de gemiddelde schoolgrootte.

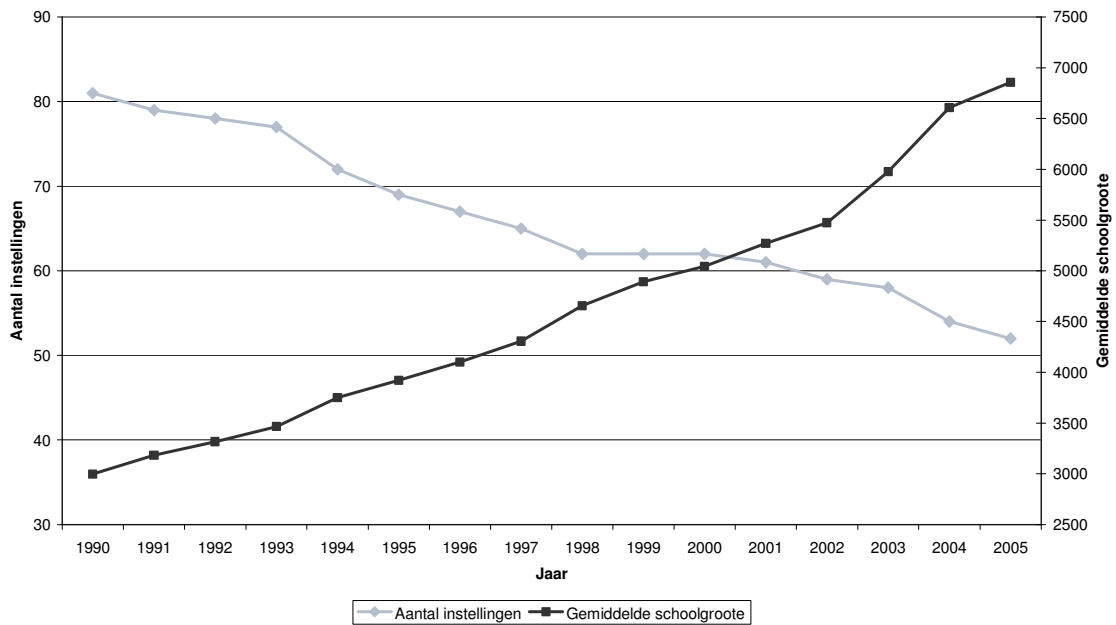
Figuur 1 Ontwikkeling gemiddelde schoolgrootte en aantal instellingen, alle onderwijssoorten, 1990-2006.

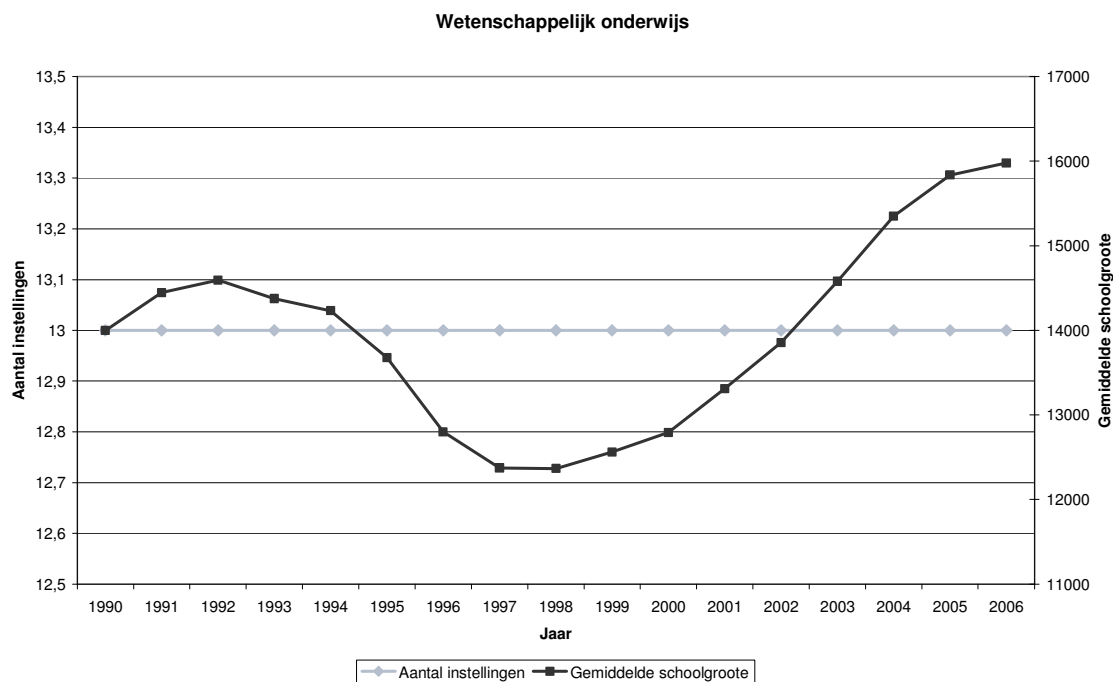


Beroeps- en volwasseneneducatie



Hoger Beroepsonderwijs

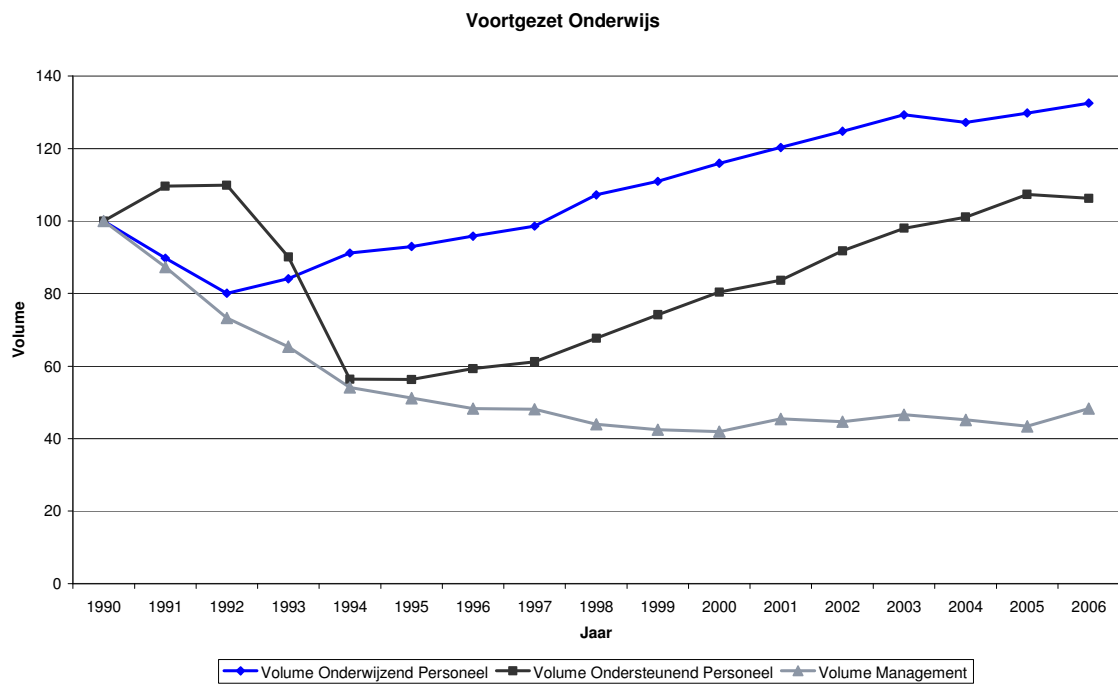
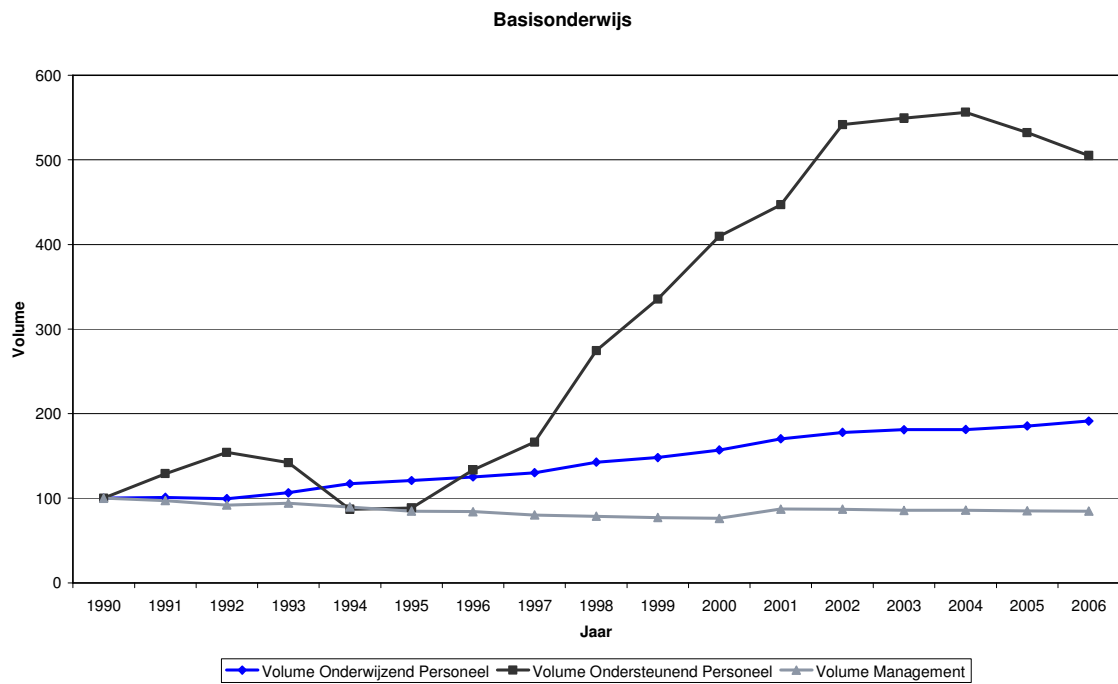




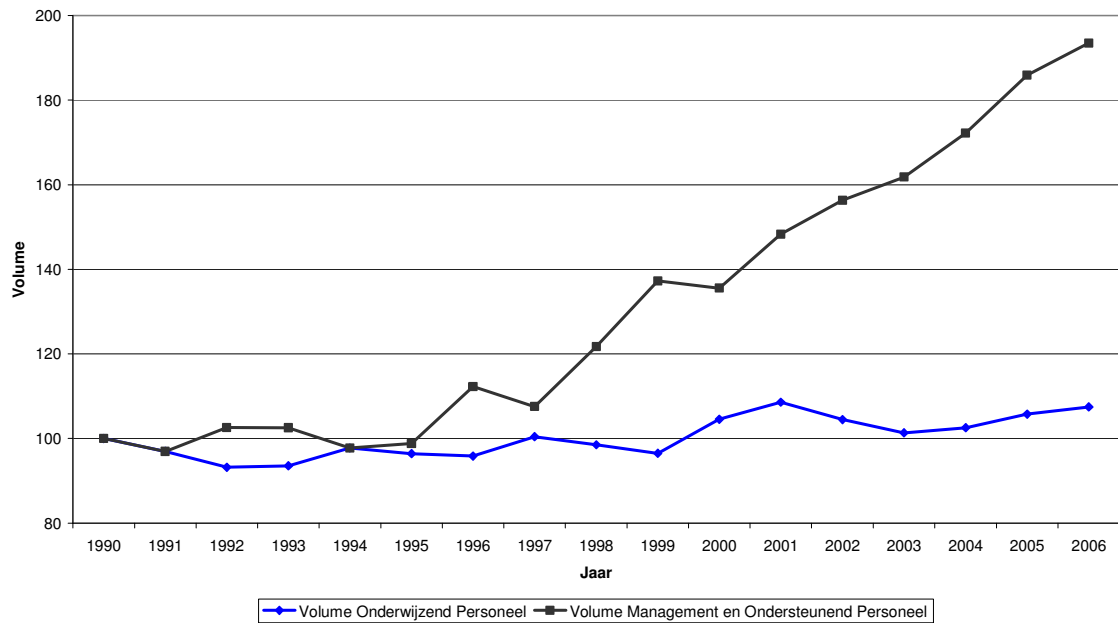
Uit figuur 1 blijkt dat er in alle onderwijssoorten een schaalvergroting heeft plaatsgevonden. Met uitzondering van het wetenschappelijk onderwijs is dit rechtstreeks een gevolg van een daling van het aantal instellingen in de afgelopen 16 jaar. Opvallend is de schaalvergroting in de beroeps- en volwasseneneducatie. De gemiddelde schoolgrootte vertienvoudigde hier tussen 1990 en 2006.

Figuur 2 laat de ontwikkeling zien van het volume van het ingezette personeel voor de verschillende onderwijssoorten in de periode 1990-2006. Onder het volume ingezet personeel verstaan we de totale personeelskosten gecorrigeerd voor de contractloonstijgingen en de arbeidsduurverkorting<sup>9</sup>. De ontwikkeling wordt weergegeven met indexcijfers waarbij de waarde het basisjaar 1990 op 100 wordt gesteld. Uit figuur 2 valt af te lezen dat in alle onderwijssoorten het volume van het onderwijsondersteunende personeel is gestegen. In het basisonderwijs valt zelfs een vervienvoudiging waar te nemen. Deze groei is vooral het gevolg van de inzet van klassenassistenten via ID-banen en OALT-banen. De omvang van het management in het basisonderwijs is licht gedaald, in het voortgezet onderwijs zelfs substantieel. Daarnaast zien we dat het volume van het onderwijzende personeel in alle onderwijssoorten ongeveer gelijk blijft, of een lichte groei doormaakt.

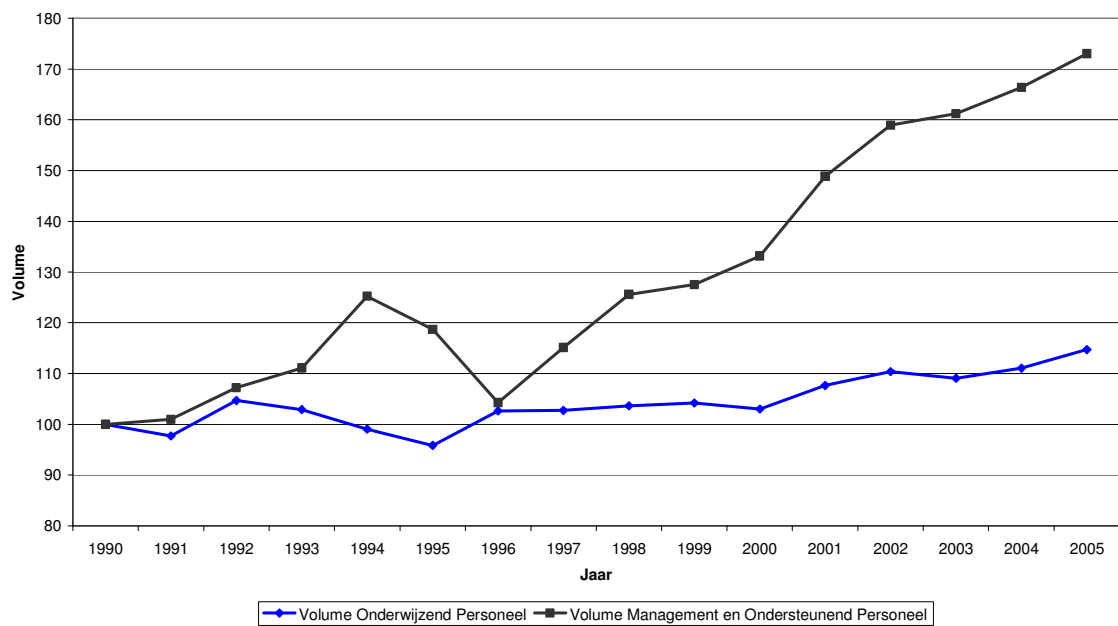
Figuur 2. Volume ingezet personeel (indexcijfers 1990=100).

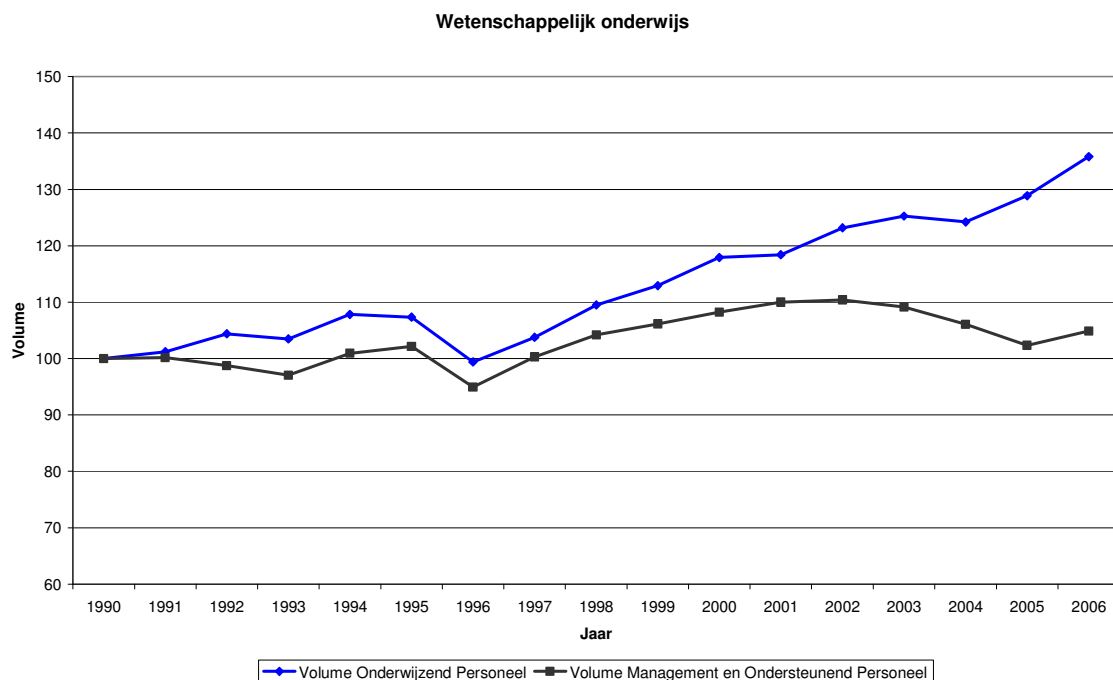


Beroeps- en Volwassenen Educatie



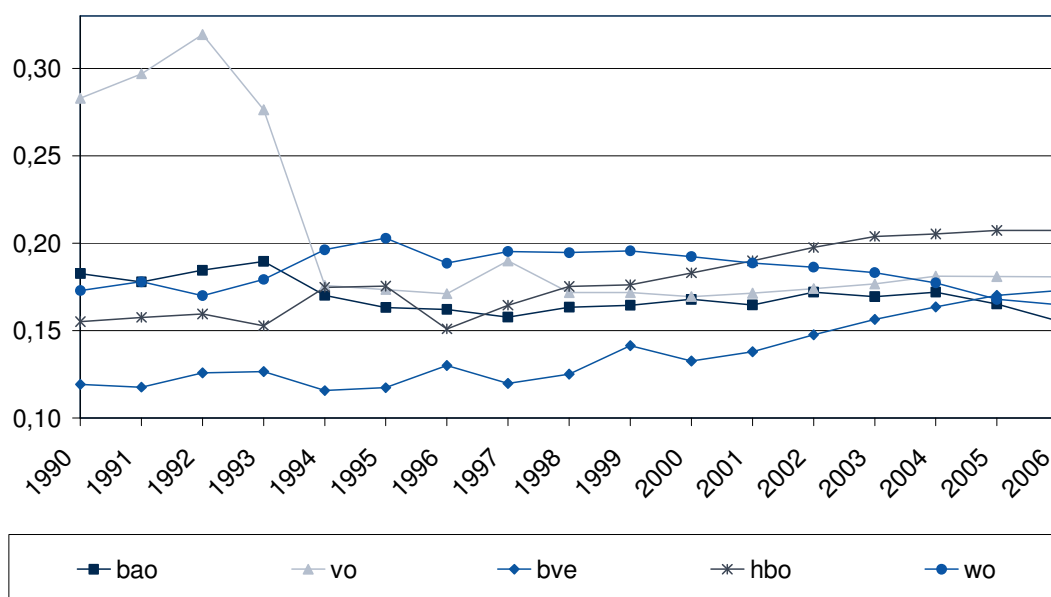
Hoger Beroepsonderwijs





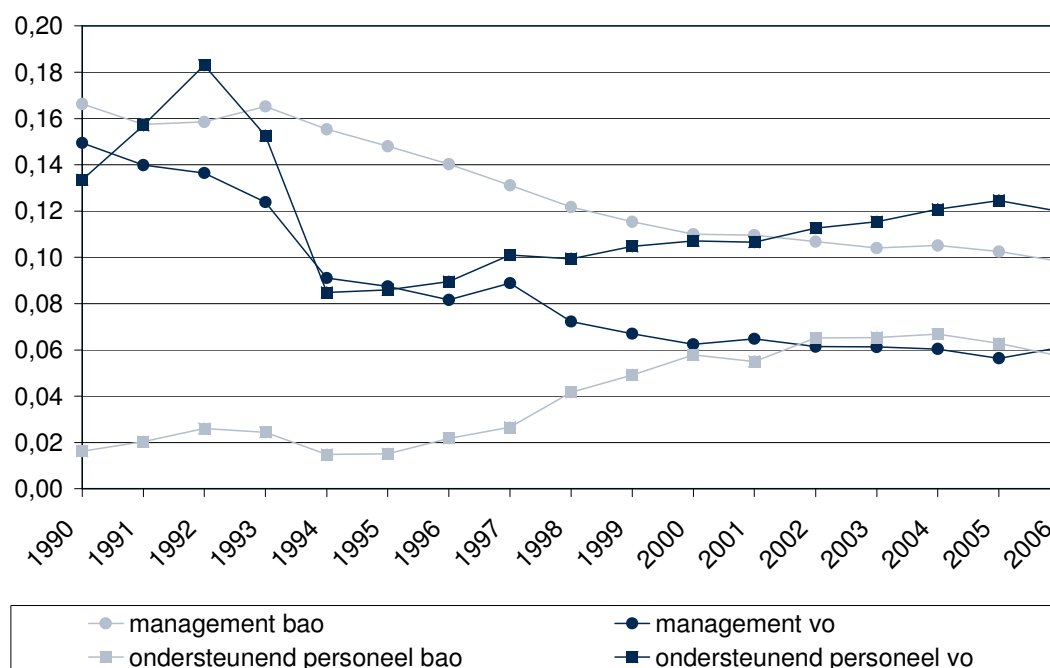
In Figuur 3 presenteren we de kostenaandelen van het ondersteunende personeel en het management over de periode 1990-2006. Hierbij is kostenaandeel gedefinieerd als de loonkosten voor het management en ondersteunende personeel als deel van de totale kosten (personeel, materiaal en huisvesting).

*Figuur 3. Kostenaandelen ondersteunend personeel en management, alle onderwijssoorten, 1990-2006.*



Figuur 3 laat zien dat het kostenaandeel ondersteunend personeel en management in 2006 varieert tussen 15,5 procent en 20,7 procent, afhankelijk van de onderwijssoort. Hierbij scoort het hoger beroepsonderwijs het hoogst en het basisonderwijs het laagst<sup>10</sup>. Daarnaast valt ook uit figuur 3 af te lezen dat het kostenaandeel, voor alle onderwijssoorten, gedurende de afgelopen 16 jaar gemiddeld genomen gelijk is gebleven. Opvallend is het hoge kostenaandeel voor ondersteunend personeel en management in het voortgezet onderwijs in het begin van de jaren negentig. Tot halverwege de jaren negentig is het niveau fors gedaald tot het niveau van de andere onderwijssoorten. De schaalvergroting begin jaren negentig is hier waarschijnlijk debet aan. We nemen een gestage groei waar in de beroeps- en volwasseneneducatie en in het hoger beroepsonderwijs. Het kostenaandeel in de andere sectoren heeft een wisselend verloop gedurende de afgelopen 16 jaar. Voor het basisonderwijs en het voortgezet onderwijs kunnen we de ontwikkeling van het kostenaandeel management en ondersteunend personeel splitsen. Voor de andere sectoren laten de beschikbare gegevens een dergelijk onderscheid niet toe. De ontwikkeling van de kostenaandelen management en ondersteunend personeel afzonderlijk worden weergegeven in figuur 4.

*Figuur 4. Kostenaandelen management en ondersteunend personeel basisonderwijs en voortgezet onderwijs, 1990-2006.*



In figuur 4 valt te zien dat het aandeel ondersteunend personeel in het basisonderwijs is gestegen van 1,6 naar 5,7 procent. In het voortgezet onderwijs is tussen 1990 en 1994 dezelfde opvallende stijging waar te nemen als in figuur 3. Vanaf 1994 neemt het aandeel ondersteunend personeel in het voortgezet onderwijs echter een gelijke trend aan als in het basisonderwijs, en stijgt van 8,4 naar 11,9 procent. Het managementaandeel in de kosten van het basisonderwijs en het voortgezet onderwijs is

fors gedaald in de afgelopen 16 jaar. Bij het voortgezet onderwijs betreft het een daling van 8,8 procentpunt, bij het basisonderwijs een daling van 6,8 procentpunt. Een belangrijke reden voor deze daling is toe te schrijven aan de schaalvergroting die in beide onderwijssoorten heeft plaatsgevonden. Door deze schaalvergroting is het aantal directeuren sterk gedaald. Wel dient hierbij de kanttekening te worden gemaakt dat de directeur van een kleinere school vroeger ook vaak een onderwijzende taak had, terwijl in de huidige grotere scholen veel docenten er managementtaken bij hebben gekregen. Desalniettemin is het kostenaandeel management in het voortgezet onderwijs sterk gedaald: tot 6,1 procent in 2006.

Naast bovenstaande figuren en bijbehorende beschrijvingen is het ook interessant een blik te werpen op het aantal leerlingen en het percentage uitstroom (naar speciaal onderwijs en uit onderwijs zonder diploma). Het aantal leerlingen dient als productiemaatstaf, en het percentage uitstroom wordt gebruikt als een globale indicatie voor de kwaliteit van het onderwijs. In tabel 2 zien we dat het totale leerlingaantal ongeveer gelijk blijft in het basisonderwijs en het voortgezet onderwijs, terwijl het aantal achterstandsleerlingen sterk is gegroeid. Een lichte daling in het leerlingaantal is waar te nemen in de beroeps- en volwasseneneducatie, terwijl er in het hoger beroepsonderwijs en in het voortgezet onderwijs een sprake is van een (grote) stijging van het leerlingaantal. Wat betreft het percentage uitstroom valt waar te nemen dat voor de meeste sectoren het verloop van dit percentage heel wisselend is geweest in de afgelopen 16 jaar. Over het geheel zien we een (lichte) daling in het basisonderwijs, het voortgezet onderwijs en het hoger beroepsonderwijs, en een stijging in de overige sectoren.

Tabel 2. Aantal leerlingen en percentage uitstroom, verandering tussen 1990 en 2006.

	bao	vo	bve	hbo	wo
Verandering totaal aantal leerlingen	0,081	-0,050	-0,099	0,469	0,120
Verandering aantal achterstandsleerlingen	0,404	0,324			
Verandering aantal deeltijdleerlingen			-0,311	0,495	
Verandering uitstroom speciaal onderwijs/zonderdiploma	-0,098	-0,190	0,228	-0,123	0,527

#### 4 Kostenanalyse

Naast het bekijken van de historische ontwikkelingen in de verschillende onderwijssectoren wordt er in dit onderzoek ook op sectorniveau gekeken naar de relaties tussen de kosten enerzijds, en de ontwikkeling in leerlingaantallen, onderwijsprestaties en prijzen van ingezette middelen anderzijds. Daarmee kunnen we meer duiding geven aan bepaalde ontwikkelingen, zoals bijvoorbeeld het effect van de gemiddelde schoolgrootte op de inzet van management en ondersteunend personeel. We hebben de kostenanalyse toegepast op de "gemiddelde" school. Alle relevante variabelen, zoals (macro) kosten en leerlingaantallen, zijn dus gedeeld door het aantal scholen in een jaar.

De economische achtergrond hiervan is het (standaard) neoklassieke model waarin de (optimale) bedrijfsvoering van een bedrijf wordt beschreven. Hierbij wordt uitgegaan van een bepaalde relatie tussen de ingezette middelen en productie en een bepaald economisch gedrag. In dit onderzoek wordt het model van kostenminimalisatie gebruikt. Dit economische model wordt vervolgens vertaald naar een empirisch model, in dit geval de kostenfunctie. Uit de kostenfunctie zijn ook de vraagfuncties naar ingezette middelen af te leiden. Een kenmerk van de kostenfunctie is dat het mogelijk is om meer dan één productindicator te gebruiken, waardoor in het geval van het onderwijs zowel het aantal leerlingen als de kwaliteitskenmerken meegenomen kunnen worden in de analyse. Tabel 3 bevat de uitkomsten van deze regressieanalyses van de kosten en de kostenaandelen van de verschillende ingezette middelen voor ieder van de onderwijssectoren. In onderstaande bespreking wordt niet ingegaan op de grootte van de uitkomsten, maar wordt de nadruk gelegd op de richting (het teken) van de uitkomsten. Een lege cel duidt op het niet kunnen maken van een bepaald onderscheid (bijvoorbeeld tussen management of onderwijsondersteunend personeel) of het statistisch niet kunnen vaststellen van een bepaald effect.

Tabel 3. Relatie kosten en onderwijsproductie, diverse onderwijssoorten.

Omschrijving (effect van ..op ..)	bao	vo	bve	hbo	wo
Achterstandsleerlingen op kosten	<b>0,485</b>	-0,244			
Deeltijdleerlingen op kosten			<b>-0,197</b>	<i>-0,065</i>	
Uitstroom speciaal onderwijs/zonderdiploma op kosten	<i>-0,158</i>	0,003			
Schaal op kostenaandeel onderwijzend personeel	0,047	<b>0,191</b>	<b>-0,018</b>		
Schaal op kostenaandeel management	<b>-0,113</b>	<b>-0,075</b>			
Schaal op kostenaandeel ondersteunend personeel #	<b>0,065</b>	<b>-0,143</b>	<b>-0,015</b>		
Schaal op kostenaandeel materiaal	-0,018	<b>0,065</b>	<b>0,024</b>		
Schaal op kostenaandeel huisvesting	0,018	<b>-0,038</b>	<b>0,009</b>		
Trend op kosten aandeel onderwijzend personeel	<b>0,008</b>	<b>-0,006</b>	<b>-0,006</b>	<b>-0,004</b>	<b>0,004</b>
Trend op kostenaandeel management	<i>-0,001</i>	<b>-0,001</b>			
Trend op kostenaandeel ondersteunend personeel #	0,002	<b>0,007</b>	<b>0,006</b>	<b>0,004</b>	0,000
Trend op kostenaandeel materiaal	<b>-0,005</b>	0,000	0,000	<b>0,001</b>	<b>-0,003</b>
Trend op kostenaandeel huisvesting	<b>-0,003</b>	0,000	0,000	-0,001	0,000
Prijs onderwijzend personeel op kosten	<b>0,506</b>	<b>0,711</b>	<b>0,637</b>	<b>0,545</b>	<b>0,357</b>
Prijs management op kosten	<b>0,124</b>	<b>0,076</b>			
Prijs ondersteunend personeel op kosten #	<b>0,036</b>	0,024	<b>0,077</b>	<b>0,149</b>	<b>0,187</b>
Prijs materiaal op kosten	<b>0,195</b>	<b>0,128</b>	<b>0,195</b>	<b>0,169</b>	<b>0,396</b>
Prijs huisvesting op kosten	<b>0,139</b>	<b>0,060</b>	<b>0,090</b>	<b>0,137</b>	<b>0,059</b>
Constante	-0,071	<b>1,762</b>	<b>3,833</b>	<b>3,673</b>	<b>6,119</b>
Schaal op kosten	<b>1*</b>	<b>1*</b>	<b>1,0999</b>	<b>1*</b>	<b>1*</b>
Trend op kosten	0,002	<b>0,032</b>	0,003	<b>-0,015</b>	-0,005
R-kwadraat	0,938	0,999	0,999	0,995	0,932
Durbin-Watson Statistiek	0,343	0,960	1,804	1,666	0,562

Een schuin-/vetgedrukte parameter is significant op het 90-/95-procent betrouwbaarheidsniveau.

# Bij bve, hbo en wo is ondersteunend personeel en management samengevoegd.

\* Toets op schaaffecten verworpen. Coëfficiënt geprikt op 1.

In tabel 3 zien we dat er in het basisonderwijs een positieve relatie is tussen het aantal achterstandsleerlingen en de kosten, hetgeen betekent dat een groter aantal achterstandsleerlingen hogere kosten met zich meebrengt. Hier worden de regels over de zogenoemde gewichtenleerlingen direct zichtbaar. Deze relatie is niet te vinden voor de andere onderwijssoorten. Daarnaast geldt voor het basisonderwijs dat een hogere uitstroom van leerlingen naar het speciaal onderwijs gepaard gaat met lagere kosten. Ook dit is een uitvloeisel van de extra beschikbare middelen in het kader van "Weer samen naar school".

Schaalvergroting en -verkleining zijn ook van invloed op de samenstelling van de ingezette middelen, zoals het aandeel onderwijzend personeel, management, ondersteunend personeel, materiaal en huisvesting. De effecten verschillen per onderwijssector. Zo zien we in tabel 3 dat schaalvergrotingen in het basisonderwijs hebben geleid tot een significant groter kostenaandeel ondersteunend personeel, en een significant kleiner kostenaandeel management. In het voortgezet onderwijs heeft de schaalvergroting geleid tot significant hogere kostenaandelen voor onderwijzend personeel en materiaal en significant lagere kostenaandelen voor management, ondersteunend personeel en huisvesting. In de beroeps- en volwasseneneducatie heeft de schaalvergroting bijgedragen aan significant lagere kostenaandelen voor onderwijzend personeel en ondersteunend en management personeel (gezamenlijk). De schaalvergroting heeft hier vooral (opwaartse) gevolgen gehad voor het relatieve belang van materiaal en huisvesting.

Voor het hoger beroepsonderwijs en het wetenschappelijk onderwijs zijn dergelijke statistische verbanden met schaal niet aan te tonen. Hoewel de gevolgen van de schaalvergroting per sector verschillen is er toch een gemeenschappelijk aspect. In geen van de onderzochte onderwijssectoren is aannemelijk te maken dat schaalvergroting heeft bijgedragen aan meer management en ondersteunend personeel.

Na correctie voor de ontwikkeling van lonen en prijzen en de invloed van schaal op de kosten is het mogelijk een trend of autonome ontwikkeling te bepalen. Het basisonderwijs en het wetenschappelijk onderwijs laten een trendmatige toename van het kostenaandeel onderwijzend personeel zien, terwijl er bij de andere onderwijssoorten een afname waargenomen kan worden, variërend van 0,4 procentpunt tot 0,6 procentpunt op jaarbasis. Bij alle onderwijstypen, behalve het wetenschappelijk onderwijs, is er een jaarlijkse groei waar te nemen in het management en ondersteunend personeel van tussen de 0,1 en 0,6 procentpunt. Opvallend is dat, voor de onderwijssoorten waar het mogelijk is het management te onderscheiden van het ondersteunend personeel, de trendmatige groei van het management en ondersteunend personeel duidelijk niet veroorzaakt wordt door een groei in het management. We zien in het basisonderwijs en voortgezet onderwijs dat er een trendmatige daling is in het aandeel management, terwijl het aandeel ondersteunend personeel juist stijgt. De stijging van laatstgenoemde kan voor een deel worden verklaard uit de introductie van ID-banen, OALT-banen en technische onderwijsassistenten. In het basisonderwijs en wetenschappelijk onderwijs is sprake van een significante trendmatige daling van het kostenaandeel materiaal. Het aandeel huisvesting heeft een negatieve trend in het basisonderwijs en het hoger beroepsonderwijs, en blijft gelijk in de overige onderwijssectoren.

De totale kosten zijn ook nog getoetst op schaaffecten. Deze zijn echter alleen in de beroeps- en volwasseneneducatie vast te stellen. Daar geldt dat een groei van de gemiddelde schaalgrootte leidt tot extra kosten. Dit wil zeggen dat nogmaals een verdubbeling van de gemiddelde schoolgrootte leidt tot bijna 10 procent extra kosten. Daar in veel studies voornamelijk schaalvoordelen worden gerapporteerd is dit een opvallende uitkomst. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat de ontwikkeling van de gemiddelde schoolgrootte in de beroeps- en volwasseneneducatie te ver is doorgeschoten.

Als laatste is er nog gekeken naar de trendmatige groei voor de totale kosten. Hieruit kan geconcludeerd worden dat deze groei substantieel is in het voortgezet onderwijs, waar de groei 3,2 procent per jaar bedraagt. Voor het hoger beroepsonderwijs geldt een trendmatige daling van de kosten met 1,5 procent per jaar.

## 5 Conclusie

In dit artikel hebben we bureaucratie gedefinieerd in termen van overhead, bestaande uit de inzet van management en ondersteunend personeel. De belangrijkste conclusie is dat het kostenaandeel overhead in de meeste onderwijsvormen jaarlijks een bescheiden trendmatige groei vertoont. In het basis- en voortgezet onderwijs, de onderwijstypen waar management en ondersteunend personeel te onderscheiden zijn, laat het kostenaandeel van het management juist een dalende trend zien. Daarnaast valt, na nadere analyse, te concluderen dat de trendmatige groei in de overhead in het basisonderwijs en het voortgezet onderwijs gedeeltelijk worden veroorzaakt door beleidsmatige ingrepen. Voorbeelden hiervan zijn de introductie van klassenassistenten en technische onderwijsassistenten. Het valt echter in twijfel te trekken of dit soort personeel daadwerkelijk tot de overhead gerekend dient te worden, omdat vooral in het primaire proces werkzaam is.

Een tweede conclusie uit het onderzoek is dat schaalvergroting niet tot meer overhead leidt, iets wat wel vaak beweerd wordt. Dit artikel laat zien dat een vergroting van de gemiddelde schoolgrootte juist heeft bijgedragen heeft aan een relatieve vermindering van de inzet van management en ondersteunend personeel. Dit is in tegenspraak met de veelvoorkomende perceptie over de hoeveelheid overhead op grote scholen. Deze perceptie komt voort uit het feit dat voorheen iedere (kleine) school zijn eigen directeur (en eventueel adjunct-directeur) had, waardoor een groter aantal scholen vanzelf leidt tot een groter aantal directeuren. Een andere kanttekening is dat een directeur van een school, in het bijzonder van een basisschool, in het verleden ook vaak nog een belangrijke onderwijstaak had. Het is dus niet uit te sluiten dat bovengenoemde perceptie vaker voortkomt uit de grotere mate van formalisering en regelgeving binnen grote scholen dan dat er daadwerkelijk sprake is van relatief meer 'bureaucraten'.

Jos Blank en Carla Haelermans

\*Auteurs zijn verbonden aan het Instituut voor Publieke Sector Efficiëntie Studies van de TU Delft.

## Literatuur

Blank, J., P. Koot and B. Hulst van (2007), *Basisonderwijs en bureaucratie - Een empirisch onderzoek naar de allocatie van middelen in basisscholen*, Delft/Rotterdam, IPSE Studies / ECORYS.

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

- Bosker, R. J. (15 oktober 2007), *Advies resultaten van onderzoek naar improductieve bureaucratie in het onderwijs*, Adviesbrief aan de minister van onderwijs. Rijksuniversiteit Groningen.
- Huijben, M. P. M. and M. P. P. van Rosmalen (2007), *Rapportage benchmark overhead universiteiten en hogescholen*, Utrecht, Berenschot.
- Onderwijsraad (2004a), *Bureaucratisering in het onderwijs, verkenning*, Den Haag, Drukkerij Artoos.
- Onderwijsraad (2004b), *Bureaucratisering en schaalfactoren in het onderwijs, studie*, Den Haag, Drukkerij Artoos.
- Ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschappen (2007), *Benchmarks Bureaucratie Onderwijs*, Brief aan de Tweede Kamer, Den Haag. Kamerstuk 48085.
- PWC (2006), *Eerste fase benchmark MBO afgerond. Benchmark biedt stuurinformatie voor instellingen en versterkt inzicht in de MBO-sector*, Utrecht, PWC.

---

1 Zie Ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschappen (2007)

2 Zie Blank et al. (2007a en 2007b)

3 Zie PWC (2006)

4 Zie Huijben en van Rosmalen (2007)

5 Zie Bosker (2007).

6 Zie Onderwijsraad (2004a en 2004b)

7 Meer informatie met betrekking tot de gebruikte gegevens is op te vragen bij de auteurs.

8 Management, ondersteunend en onderwijzend personeel.

9 De incidentele loonstijging is dus verwerkt in het volume. Met andere woorden, de vergrijzing van het personeelsbestand komt in het volume tot uitdrukking.

10 Hierbij dient de opmerking gemaakt te worden dat het aandeel ondersteunend personeel in het HBO voor 2006 gelijk verondersteld is aan de waarde van 2005.