

Hoftoren of hofmeester?

Negatieve beeldvorming over bureaucrativering in het
katholiek primair onderwijs

Rapport nr. 533

mei 2005

drs. Joris Kregting

KASKI
onderzoek en advies over religie en samenleving

Toernooiveld 5
6525 ED Nijmegen
Postbus 6656
6503 GD Nijmegen
tel. 024-365 35 31
fax: 024-365 34 85
www.ru.nl/kaski
info@kaski.ru.nl

Inhoudsopgave

1	Inleiding.....	3
1.1	Achtergrond.....	3
1.2	Vraagstelling.....	3
1.3	Uitvoering en respons.....	4
1.4	Opbouw rapportage.....	5
2	Bovenschoolse formatie.....	6
2.1	Personeel, directie en bestuur.....	6
2.2	Bovenschoolse formatie.....	7
2.3	Onderdelen en onderwerpen bovenschoolse formatie.....	9
2.4	Samenvatting.....	11
3	Kosten en dekking bovenschoolse formatie.....	12
3.1	Kosten.....	12
3.2	Dekking.....	13
3.3	Samenvatting.....	14
4	Conclusie.....	15

1 Inleiding

1.1 Achtergrond

Het beleid van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap is gericht op het vergroten van de autonomie van scholen en schoolbesturen. Het geldt dat zij daarvoor beschikbaar stelt, dient niet te worden gebruikt voor een toename van de bureaucratie maar is bestemd voor het onderwijs.

April 2004 heeft de Onderwijsraad de verkenning 'Bureaucratisering in het onderwijs' uitgebracht. Minister Van der Hoeven leidt uit deze verkenning af dat de bureaucratiesering in het primair onderwijs de afgelopen jaren is toegenomen en signaleert dit in diverse media. Er is volgens haar sprake van een verschuiving van primaire naar secundaire bestedingsposten:

'Soms bekruipt me het gevoel dat ik de school moet beschermen tegen de nieuwe bureaucratie, nu we de oude proberen terug te dringen' (In: Dyademagazine nr. 11, 2004).

'Het mag niet zo zijn dat er aan de kant van mijn ministerie hard wordt gewerkt aan het verminderen van de regeldruk en dat tegelijkertijd de bureaucratie bij de instellingen toeneemt' (In: begeleidende brief aanbidding verkenning Onderwijsraad).

Vanuit de Vereniging voor Openbaar Onderwijs komen soortgelijke geluiden tot uiting (eveneens op basis van de verkenning van de Onderwijsraad):

'Wat velen in het onderwijs al dachten, blijkt waar: bureaucratie slokt steeds meer geld op, waardoor relatief minder naar het onderwijs zelf gaat. De extra middelen die medio jaren '80 voor het onderwijs beschikbaar zijn gekomen, zijn vooral besteed aan de verbreding van de zorgtaken. De onderwijsraad concludeert dat decentralisatie en autonomie een keerzijde hebben in een toegenomen administratie- en verantwoordingslast bij de scholen' (Inzicht nr. 4, 2004).

1.2 Vraagstelling

De Bond KBO is de belangenorganisatie voor schoolbesturen in het katholiek primair onderwijs. De Bond vraagt zich af of de opmerkingen over toenemende bureaucratiesering op het katholiek onderwijs van toepassing zijn. De Bond KBO heeft het KASKI opdracht gegeven om door middel van onderzoek na te gaan of de uitspraken van onder andere minister Van der Hoeven van toepassing zijn op de schoolbesturen die de Bond KBO vertegenwoordigt.

De onderzoeksvraag luidt:

Kloppen de veronderstellingen van de minister omtrent de toegenomen bureaucrativering, en dan specifiek in het katholiek primair onderwijs?

De onderzoeksvraag wordt beantwoord aan de hand van twee concrete subvragen:

- Hoeveel geven schoolbesturen uit aan het primaire onderwijsproces en hoeveel aan management en bestuur?
- Hoe worden de kosten voor het bestuur en management gedekt? Welke geldelijke middelen worden er ingezet om bestuurlijke organisatie te bekostigen?

1.3 Uitvoering en respons

Begin 2005 is de vragenlijst 'Kengetallen bestuurskosten (bovenschools)' uitgezet onder alle besturen die bij de Bond KBO zijn aangesloten (329 besturen met in totaal 2.384 scholen). Deze monitor geeft inzicht in de bovenschoolse formatie, de kosten die daarmee gepaard gaan en de wijze waarop de bestuurskosten worden gedekt. De monitor bevat ook een tabel waarin de inzet van de uren voor de bovenschoolse organisatie nader wordt gespecificeerd.

De vragenlijst is door 69 besturen ingevuld en ingestuurd. Dit is ongeveer een vijfde van de benaderde schoolbesturen (zie tabel 1.1).

tabel 1.1 Respons

	<i>aangesloten bij Bond KBO (in abs. aantallen)</i>	<i>respons (in abs. aantallen)</i>	<i>respons (in %)</i>
aantal besturen	329	69	21
aantal scholen	2.384	615	26
aantal leerlingen	579.127	148.231	26

Rappellering en een lange instuurperiode hebben er niet voor gezorgd dat een groot deel van de besturen de vragenlijst hebben ingevuld. Veel besturen geven aan dat ze geen tijd hebben om de vragenlijst in te vullen, ze de vragenlijst te ingewikkeld vinden of niet direct beschikken over de gegevens (bijvoorbeeld als de financiële administratie is uitbesteed). Een aantal 'éénpitters' heeft de vragenlijst niet ingevuld omdat een groot deel van de vragenlijst voor hen niet van toepassing is.

In de rapportage worden de bestuurlijke organisaties onderverdeeld in drie groepen:

- Besturen waarbij één tot drie katholieke basisscholen zijn aangesloten. In de meeste gevallen zijn dit éénpitters, in de rapportage worden zij verder aangeduid als ‘kleine besturen’.
- Besturen waarbij vier tot negen katholieke basisscholen zijn aangesloten, in de rapportage worden zij verder aangeduid als ‘middelgrote besturen’.
- Besturen waarbij tien of meer katholieke basisscholen zijn aangesloten, in de rapportage als ‘grote besturen’ aangeduid.

Er is voor deze verdeling gekozen om een zo gelijk mogelijke verdeling te creëren die het ondanks de redelijk lage respons mogelijk maakt besturen van verschillende grootte te vergelijken. In de rapportage zullen vooral de middelgrote en de grote besturen met elkaar worden vergeleken. De kleine besturen zijn voornamelijk éénpitters waar van een bovenschoolse formatie niet of nauwelijks sprake is.

Bezien we de respons naar omvang van de besturen, dan blijken besturen met één of enkele scholen ondervertegenwoordigd. Veel éénpitters zonder bovenschoolse formatie zullen een vragenlijst die juist over deze formatie gaat, niet hebben willen invullen (zie onderstaande tabel). In de conclusie komen we hierop terug.

tabel 1.2 Respons naar omvang besturen

<i>aantal scholen per bestuur</i>	<i>aangesloten bij Bond KBO</i>		<i>respons</i>	
	<i>aantal</i>	<i>%</i>	<i>aantal</i>	<i>%</i>
1-3	144	44	20	29
4-9	89	27	23	33
10+	96	29	26	38
totaal	329	100	69	100

1.4 Opbouw rapportage

In hoofdstuk 2 wordt de bovenschoolse formatie van de bestuurlijke organisaties in het katholiek primair onderwijs beschreven. In hoofdstuk 3 volgen de kosten die daaraan verbonden zijn en de wijze waarop deze kosten worden gedekt. Ten slotte worden in de conclusie de vragen uit paragraaf 1.2 beantwoord.

2 Bovenschoolse formatie

In dit hoofdstuk wordt de bovenschoolse formatie van de bestuurlijke organisaties weergegeven. Onder de bovenschoolse formatie wordt verstaan de uren die door de algemene directie, door het stafbureau (medewerkers van het bestuurskantoor) en voor staftaken (specifieke bovenschoolse taken waarvoor bijvoorbeeld schooldirecteuren of ICT-medewerkers zijn vrijgeroosterd) worden ingezet.

2.1 Personeel, directie en bestuur

Voordat we overgaan tot de bovenschoolse formatie, wordt eerst een beeld gegeven van het aantal personeelsleden en de omvang van de formatie op katholieke basisscholen, gerelateerd aan het aantal leerlingen (tabel 2.1), van de omvang van de directie als deel van de totale formatie op katholieke basisscholen (tabel 2.2) en van de omvang van het bestuur (tabel 2.3).

tabel 2.1 Aantal leerlingen per personeelslid en fte (in absolute aantallen; n = 67)

<i>aantal scholen per bestuur</i>	<i>leerlingen per personeelslid*</i>	<i>leerlingen per fte*</i>
1-3	10	13
4-9	13	16
10+	12	16
totaal	12	15

* OP en directieleden (inclusief bovenschools).

tabel 2.2 Omvang directie, als deel van totale formatie (in %; n = 69)

<i>aantal scholen per bestuur</i>	<i>gedeelte fte voor directie*</i>
1-3	7,2 %
4-9	10,0 %
10+	10,4 %
totaal	9,5 %

* Aantal fte directieleden gedeeld door totaal aantal fte OP en directieleden.

Gemiddeld is er voor iedere twaalf leerlingen in het katholiek primair onderwijs één personeelslid (een onderwijzend personeelslid of een directielid). Per fte ligt het aantal leerlingen iets hoger, namelijk 15.

Tussen middelgrote en grote besturen zijn er nauwelijks verschillen; kleine besturen hebben gemiddeld iets minder leerlingen per personeelslid en fte.

Iets minder dan 10% van de totale formatie in het katholiek primair onderwijs wordt ingevuld door directieleden, onder de kleine besturen is dit percentage wat lager (7%).

Tabel 2.3 laat zien dat er nauwelijks verschillen zijn in de omvang van besturen tussen bestuurlijke organisaties van verschillende grootte (aantal aangesloten scholen). Gemiddeld telt een bestuurlijke organisatie zeven bestuursleden. Kleine besturen hebben gemiddeld één bestuurslid minder (6) dan middelgrote en grote besturen (7).

tabel 2.3 Aantal leden van het bestuur (n = 59)

<i>aantal scholen per bestuur</i>	<i>gemiddeld aantal leden</i>	<i>standaard deviatie</i>	<i>minimum</i>	<i>maximum</i>
1-3	6	1,7	2	7
4-9	7	1,9	1	10
10+	7	2,9	1	16
totaal	7	2,4	1	16

2.2 Bovenschoolse formatie

Van de 17 éénpitters die de vragenlijst hebben ingestuurd, geven er drie aan dat ze een bovenschoolse formatie hebben. Voor het vervolg van de rapportage betekent dit dat de bovenschoolse formatie van kleine besturen (met 1-3 scholen) slechts voor enkele bestuurlijke organisaties wordt weergegeven. Hierdoor is voorzichtigheid geboden met de interpretatie van de resultaten van deze groep besturen.

De middelgrote en grote besturen hebben allemaal een bovenschoolse formatie, hoewel ze niet allemaal alle gegevens hierover hebben ingevuld.

Uit tabel 2.4 komt naar voren dat de gemiddelde bovenschoolse formatie van bestuurlijke organisaties in het katholiek primair onderwijs 3 fte is. Natuurlijk zijn er hierbij verschillen tussen kleine, middelgrote en grote besturen, de grootste bovenschoolse formatie is 14,4 fte terwijl veel éénpitters geen (zij worden niet in de tabel weergegeven) of nauwelijks een bovenschoolse formatie hebben.

tabel 2.4 Totale omvang (in fte) van bovensch. personeelsformatie (OP+OOP, n = 46)

<i>aantal scholen per bestuur</i>	<i>gemiddelde fte</i>	<i>standaard deviatie</i>	<i>minimum</i>	<i>maximum</i>
1-3	2,5	3,7	0,2	6,8
4-9	2,0	1,2	0,8	6,1
10+	3,9	2,7	1	14,4
totaal	3,0	2,4	0,2	14,4

De verschillen uit tabel 2.4 zeggen niets over de bovenschoolse formatie gerelateerd aan het aantal leerlingen en de totale formatie (zie tabel 2.5). Ook kan men uit tabel 2.4 niet afleiden of voor grote besturen de bovenschoolse formatie kostbaarder is dan voor middelgrote (en indien aanwezig kleine) besturen. Hierop komen we in het volgende hoofdstuk terug.

tabel 2.5 Aantal leerlingen per bovenschoolse fte en omvang bovenschoolse formatie van gehele organisatie (n = 49)

<i>aantal scholen per bestuur</i>	<i>leerlingen per bovenschoolse fte (abs. aantallen)</i>	<i>gedeelte bovenschoolse formatie van totale formatie (in %)</i>
1-3	865	*2,8 %
4-9	979	1,8 %
10+	1.117	1,7 %
totaal	1.040	1,8 %

* Dit percentage wordt sterk beïnvloed door één bestuur waarvan de bovenschoolse formatie 6% van de totale formatie beslaat.

In het katholiek primair onderwijs is er voor iedere 1.000 leerlingen één bovenschoolse formatieplaats. Grote besturen hebben iets meer leerlingen per bovenschoolse formatieplaats (ruim 1.100) dan middelgrote besturen (iets minder dan 1.000) en kleine besturen (iets minder dan 900). Dit duidt erop dat bij grote besturen de bovenschoolse formatie in verhouding iets kleiner is dan bij middelgrote besturen en - als er tenminste sprake is van een bovenschoolse formatie - ook kleiner dan bij kleine besturen.

Eenzelfde beeld komt terug wanneer we kijken naar de bovenschoolse formatie als deel van de totale formatie van bestuurlijke organisaties. Gemiddeld wordt 1,8% van de totale formatie toegekend aan de bovenschoolse organisatie. Onder de grote besturen is dit percentage iets kleiner (1,7%) dan onder middelgrote besturen.

Het grootste gedeelte van de bovenschoolse formatie wordt ingezet voor bovenschoolse lijnfuncties (alleen OP). Voor alle besturen is gemiddeld 52% van de bovenschoolse formatie hiervoor bestemd. De rest van de bovenschoolse formatie wordt ongeveer gelijk verdeeld over bovenschoolse staffuncties (alleen OP) en onderwijsondersteunende functies (OOP). Voor beide soorten functies wordt ongeveer een kwart van de bovenschoolse formatie ingezet.

Wanneer er onderscheid wordt gemaakt naar het aantal scholen dat onder een bestuur valt, worden de te analyseren aantallen klein. Erg grote verschillen tussen besturen met een verschillend aantal scholen, komen echter niet voor.

2.3 Onderdelen en onderwerpen bovenschoolse formatie

Aan de bestuurlijke organisaties is ook gevraagd hoe de uren van de bovenschoolse formatie zijn verdeeld over de verschillende functionarissen (zie tabel 2.6) en over de verschillende bestuurlijke werkzaamheden (zie de tabellen 2.7 en 2.8). In tabel 2.6 wordt naast de inzet van de algemene directie, het stafbureau en de staftaken, ook de inzet door het onbezoldigde bestuur en externe deskundigen weergegeven. Deze functionarissen horen in principe niet tot de bovenschoolse formatie maar zetten zich af en toe wel in voor bovenschoolse activiteiten.

tabel 2.6 Inzet personele uren bovenschoolse formatie (n = 47)

<i>aant. scholen per bestuur</i>		<i>bestuur onbezoldigd</i>	<i>algemene directie</i>	<i>**staf bureau</i>	<i>***staf taken</i>	<i>externe deskundigen</i>	<i>totaal</i>
1-3	gem.	108	594	1.467	133	8	2.310
	%	5	26	63	6	0	100
4-9	gem.	596	1.258	913	599	50	3.416
	%	17	37	27	18	1	100
10+	gem.	296	2.352	1.959	1.278	458	6.343
	%	5	37	31	20	7	100
totaal	gem.	387	1.708	1.496	872	244	*4.707
	%	8	36	32	19	5	100

* Volgens tabel 2.4 zou dit 4.800 uren moeten zijn (3,0 x 1.600). Dit verschil wordt vooral veroorzaakt doordat bij enkele éénpitters de optelsom van uren (rechterkolom van tabel 2.6; 2.310) geringer is dan het totaal aantal fte in uren omgezet bovenschoolse formatie (uit tabel 2.4: 2,5 x 1.600 = 4.000).

** De verschillende medewerkers van het bestuurskantoor.

***Functionarissen (bijvoorbeeld schooldirecteuren of ICT-medewerkers) die zijn vrijgeroosterd voor het uitvoeren van een specifieke taak op bovenschools niveau.

36% van de bovenschoolse uren is toebedeeld aan de algemene directie. Iets minder dan eenderde van de uren wordt ingezet voor de medewerkers van het stafbureau (bestuurskantoor) en iets minder dan een vijfde van de uren voor staf-

taken (voor het vrijroosteren voor specifieke taken op bovenschools niveau). Aan het onbezoldigde bestuur en externe deskundigen worden slechts een klein deel van de personele uren van de bovenschoolse organisatie toebedeeld.

Maakt men onderscheid naar de grootte van de bestuurlijke organisaties, dan valt op dat alleen grote besturen externe deskundigen inschakelen en dat bij middelgrote besturen de inzet van het aantal uren voor het onbezoldigde bestuur in verhouding groter is dan onder grote besturen. Wat betreft het aantal uren voor de algemene directie, het stafbureau en staftaken zijn er geen grote verschillen tussen middelgrote en grote besturen. Kleine besturen zetten in verhouding veel uren van hun personele formatie in voor staftaken, waarbij vermeld dient te worden dat het hierbij om slechts enkele besturen gaat.

In tabel 2.7 worden verschillende beleidsonderdelen van de bovenschoolse organisatie weergegeven:

- Algemeen: identiteit, visie/missie, toelating, samenwerking, toezicht, interne communicatie.
- Onderwijskundig: schoolplan, kwaliteitszorg, ondersteuning/begeleiding.
- Personeel: planning, werving, begeleiding, administratie.
- Financieel: begroting, budgettering, financieel beheer, administratie, verantwoording.
- Materieel: huisvesting, inrichten, leermiddelen, onderhoud, beveiliging, medezeggenschap.

In tabel 2.8 wordt er per onderdeel nog onderscheid gemaakt naar strategisch (macro) niveau en tactisch (meso) niveau.

tabel 2.7 Aantal uren besteed aan verschillende beleidsonderdelen (n = 47)

<i>aantal scholen per bestuur</i>		<i>algemeen</i>	<i>onderwijs</i>	<i>personeel</i>	<i>financieel</i>	<i>materieel</i>	<i>totaal</i>
1-3	gem.	475	307	780	437	311	2.310
	%	20	13	34	19	14	100
4-9	gem.	752	606	893	556	609	3.416
	%	22	18	26	16	18	100
10+	gem.	1.235	1.446	1.586	1.126	950	6.343
	%	19	23	25	18	15	100
totaal	gem.	953	978	1.218	820	738	*4.707
	%	20	20	26	18	16	100

* Volgens tabel 2.4 zou dit 4.800 uren moeten zijn (3,0 x 1.600). Dit verschil wordt vooral veroorzaakt doordat bij enkele éénpitters de optelsom van uren (rechterkolom van tabel 2.7; 2.310) geringer is dan het totaal aantal fte in uren omgezet bovenschoolse formatie (uit tabel 2.4: 2,5 x 1.600 = 4.000).

tabel 2.8 Aantal uren besteed aan verschillende beleidsonderdelen* (n = 47)

aant. scholen per bestuur		algemeen		onderwijs		personeel		financieel		materieel		totaal
		strat	tact	strat	tact	strat	tact	strat	tact	strat	tact	
1-3	gem.	165	310	215	92	307	473	134	303	289	22	2.310
	%	7	13	9	4	13	21	6	13	13	1	100
4-9	gem.	520	232	305	301	354	539	245	311	287	322	3.416
	%	15	7	9	9	10	16	7	9	8	10	100
10+	gem.	700	535	895	551	649	937	507	619	421	529	6.343
	%	11	8	14	9	10	15	8	10	7	8	100
totaal	gem.	563	390	582	396	492	726	359	461	353	385	**4.707
	%	12	8	12	8	11	15	8	10	8	8	100

* In de tabel wordt onderscheid gemaakt tussen uren op strategisch niveau (macro) en uren op tactisch niveau (meso).

** Volgens tabel 2.4 zou dit 4.800 uren moeten zijn (3,1 x 1.600). Dit verschil wordt vooral veroorzaakt doordat bij enkele éénpitters de optelsom van uren (rechterkolom van tabel 2.8; 2.310) geringer is dan het totaal aantal fte in uren omgezet bovenschoolse formatie (uit tabel 2.4: 2,5 x 1.600 = 4.000).

Het aantal uren van een bovenschoolse formatie wordt ongeveer gelijk verdeeld over de beleidsonderdelen algemeen (20%), onderwijs (20%), personeel (26%), financieel (18%) en materieel (16%).

Tussen grote en middelgrote besturen zijn er geen grote verschillen van hoe de personele uren over de verschillende onderdelen wordt ingezet. Kleine besturen zetten in verhouding iets meer uren in voor personeelsbeleid en iets minder voor onderwijskundig beleid.

2.4 Samenvatting

Grote bestuurlijke organisaties hebben in verhouding (aantal leerlingen per bovenschoolse formatieplaats en omvang bovenschoolse formatie als deel van de totale formatie) geen grotere bovenschoolse formatie dan middelgrote bestuurlijke organisaties (en ook niet dan de enkele kleine bestuurlijke organisatie met een bovenschoolse formatie).

De bestuurlijke organisaties zetten de uren van de bovenschoolse formatie vooral in via de algemene directie en het stafbureau en in iets mindere mate via staffakten. De onderwerpen waaraan de uren zijn besteed zijn zeer divers, er is geen specifiek beleidsonderdeel waar in verhouding veel uren aan worden besteed.

3 Kosten en dekking bovenschoolse formatie

In dit hoofdstuk worden de kosten van de bovenschoolse organisatie weergegeven en de wijze waarop deze kosten worden gedekt. Het betreft hierbij niet alleen de personele kosten voor de algemene directie, het stafbureau en de staffacten, maar ook de materiële kosten die eraan verbonden zijn.

3.1 Kosten

De kosten van de bovenschoolse organisatie worden weergegeven per leerling (tabel 3.1) en als deel van de totale formatie (tabel 3.2).

tabel 3.1 Kosten bovenschoolse organisatie per leerling (n = 34*)

<i>aantal scholen per bestuur</i>	<i>materiële kosten per leerling (in euro's)</i>	<i>personele kosten per leerling (in euro's)</i>	<i>totale kosten per leerling (in euro's)</i>	<i>deel personele van totale kosten (in %)</i>
1-3	29	37	66	47
4-9	38	53	91	62
10+	32	60	92	66
totaal	**34	***55	89	63

* Alleen besturen die zowel de materiële als de personele kosten hebben doorgegeven.

Per leerling kost de bovenschoolse organisatie bijna € 90. Tussen middelgrote en grote besturen zijn er nauwelijks verschillen als het gaat om deze kosten. Kleine besturen geven per leerling minder uit aan de bovenschoolse organisatie maar deze constatering is slechts gebaseerd op drie besturen en daardoor weinig betrouwbaar.

63% van de kosten voor de bovenschoolse organisatie worden gemaakt door het personeel, de rest is men kwijt aan materiële kosten. Ook hier zijn er nauwelijks verschillen tussen middelgrote en grote besturen.

Kijken we specifiek naar de personele kosten van de bovenschoolse organisatie, dan gaat 70% van deze kosten naar het onderwijzend personeel en 30% naar het onderwijsondersteunend personeel.

Wat betreft de materiële kosten gaat 35% van deze kosten op aan bestuurskosten, 28% aan bureaunkosten, 19% aan huisvestingskosten en nog eens 19% aan overige kosten.

2,4% van de totale inkomsten van de bestuurlijke organisaties is bestemd voor de bovenschoolse organisatie. Onder middelgrote besturen is dit percentage groter (2,7%) dan onder grote besturen (2,4%). Kleine besturen besteden een iets kleinere percentage van de totale inkomsten aan hun bovenschoolse organisatie maar ook hier geldt dat deze constatering slechts is gebaseerd op drie besturen en daardoor beperkt betrouwbaar is.

tabel 3.2 Deel kosten bovensch. organisatie* van totale inkomsten (in %; n = 31**)

aantal scholen per bestuur	% bovenschoolse kosten van totale inkomsten	standaard	minimum	maximum
		deviatie		
1-3	1,9	1,1	1,1	2,7
4-9	2,7	1,4	1,0	5,6
10+	2,4	0,9	1,0	3,9
totaal	2,4	1,0	1,0	5,6

* Materiële en personele kosten.

** Alleen besturen die zowel de materiële als de personele kosten hebben doorgegeven.

3.2 Dekking

In tabel 3.3 wordt de dekking van de bestuurskosten weergegeven uit verschillende geldelijke bronnen. Het gaat hierbij om de bestuurskosten voor de algemene directie en het stafbureau.

tabel 3.3 Dekking bestuurskosten* (in %, n = 41)

aantal scholen per bestuur	bronnen					totaal
	budget VBM**	vergoeding ABB***	school- budget	eigen vermogen	overige geldstromen	
1-3	21	23	14	28	14	100
4-9	23	18	39	17	3	100
10+	19	16	35	7	23	100
totaal	21	18	33	13	15	100

* Personele en materiële kosten algemene directie en stafbureau.

** Versterking Bestuur en Management.

*** Administratie, Beheer en Bestuur.

Eenderde van de kosten voor de bovenschoolse organisatie wordt betaald met geld uit het schoolbudget (of budget voor personeelsbeleid). Ongeveer een vijfde van de kosten wordt betaald uit het budget Versterking Bestuur en Management

en nog eens een vijfde met de vergoeding Administratie, Beheer en Bestuur. De rest van de kosten wordt gedekt met geld uit het eigen vermogen (13%) en uit andere geldstromen (15%).

Vergelijken we middelgrote en grote besturen (de kleine besturen buiten beschouwing latend), dan valt op dat grote besturen vaker overige geldstromen (bijvoorbeeld fre's) gebruiken om de kosten voor de bovenschoolse organisatie te dekken (23% van de kosten worden zo gedekt tegenover 3% van de kosten van de middelgrote besturen). Middelgrote besturen gebruiken vaker hun eigen vermogen om de bovenschoolse kosten te dekken (17% tegenover 7% van de kosten onder de grote besturen).

Uit de gegevens blijkt tot slot dat er enkele besturen zijn die hun bovenschoolse kosten grotendeels dekken door of het schoolbudget (met een maximum van 62%), of het eigen vermogen (met een maximum van 71%) of overige geldstromen (83%). Deze besturen gebruiken het budget Versterking, Bestuur en Management en de vergoeding Administratie, Beheer en Bestuur maar voor een klein deel als dekking voor hun bovenschoolse kosten.

3.3 Samenvatting

De bovenschoolse kosten bedragen ongeveer € 90 per leerling en vormen ongeveer 2,5% van de totale inkomsten van bestuurlijke organisaties. Verschillen tussen middelgrote en grote besturen zijn er niet of nauwelijks.

Eenderde van de bovenschoolse kosten worden betaald met geld uit het schoolbudget, andere geldelijke bronnen (budget Versterking, Bestuur en Management, vergoeding Administratie, Beheer en Bestuur, eigen vermogen en andere geldstromen) dragen allemaal ongeveer evenveel bij aan de dekking van de bovenschoolse kosten (tussen de 13% en 21%). Grote besturen gebruiken in vergelijking met middelgrote besturen minder vaak hun eigen vermogen en vaker overige geldstromen om de kosten voor de bovenschoolse organisatie te dekken. Incidenteel zijn er bestuurlijke organisaties die hun bovenschoolse kosten dekken zonder een groot gedeelte te betalen met geld van het budget Versterking, Bestuur en Management en de vergoeding Administratie, Beheer en Bestuur.

4 Conclusie

Tot slot komen we terug op de twee concrete onderzoeksvragen uit het eerste hoofdstuk. We geven hierbij alleen een beeld van de bestuurlijke organisaties die een bovenschoolse organisatie hebben. Zoals eerder vermeld, hebben veel éénpitters geen bovenschoolse organisatie en dus ook geen kosten die hieraan verbonden zijn. Dit houdt overigens niet in dat zij geen geld en uren ‘uit het primaire proces’ besteden aan bestuurlijke taken (directie etc.). De conclusies die we over de bovenschoolse organisaties trekken, zijn hierdoor wel te beschouwen als bovengrens. Door de ondervertegenwoordiging in de respons van de éénpitters zonder bovenschoolse formatie, zullen de gemiddelde omvang en de kosten van alle 329 bestuurlijke organisaties die bij de Bond KBO zijn aangesloten, lager zijn.

- **Hoeveel geven schoolbesturen uit aan het primaire onderwijsproces en hoeveel aan management en bestuur?**

De bestuurlijke organisaties in het katholiek primair onderwijs geven per jaar ongeveer € 90 per leerling uit aan kosten voor hun bovenschoolse formatie. Dit komt neer op ongeveer 2,5% van de totale inkomsten per organisatie. Schaalvergroting heeft geen negatief effect op deze kosten: Grote bestuurlijke organisaties geven in verhouding niet meer geld uit aan hun bovenschoolse formatie dan middelgrote bestuurlijke organisaties.

De kosten zijn onder te verdelen in materiële (37% van de bovenschoolse kosten) en personele kosten (63%). De personele inzet van de bovenschoolse formatie beslaat gemiddeld 3,0 fte per bestuurlijke organisatie. Grote besturen hebben logischerwijze vaak een grotere bovenschoolse formatie dan middelgrote besturen. Kijkt men echter naar de omvang van de bovenschoolse formatie gerelateerd aan het aantal leerlingen en gerelateerd aan de omvang van de totale formatie, dan hebben grotere besturen in verhouding juist een (iets) kleinere bovenschoolse formatie dan middelgrote besturen.

- **Hoe worden de kosten voor het bestuur en management gedekt? Welke geldelijke middelen worden er ingezet om bestuurlijke organisatie te bekostigen?**

Ongeveer 40% van de kosten voor de bovenschoolse formatie wordt betaald met geld van het budget voor Versterking, Bestuur en Management en de vergoeding voor Administratie, Beheer en Bestuur. De overige bovenschoolse kosten betalen bestuurlijke organisaties voornamelijk met geld uit het schoolbudget (dat voor een deel ook hiervoor bestemd is), hiermee wordt ruim eenderde van de kosten gedekt. In mindere mate wordt ook nog met eigen vermogen ingezet (voor ruim 10% van de kosten). Vooral grote bestuurlijke organisaties maken ook nog gebruik van andere geldelijke bronnen, bijvoorbeeld fre's.

De bovengenoemde percentages zijn gemiddelden voor alle bestuurlijke organisa-

ties. Er zijn helaas ook enkele bestuurlijke organisaties waar het percentage van de bovenschoolse kosten dat gedekt wordt met het budget VBM en de vergoeding ABB ver onder de 40% ligt en waar aldus een groot deel van de kosten met bijvoorbeeld het eigen vermogen wordt betaald.

De veronderstelde toegenomen bureaucrativering (volgens onder andere minister Van der Hoeven) kan op basis van onze onderzoeksgegevens uiteraard niet worden bevestigd noch worden weerlegd. Bureaucrativering veronderstelt namelijk een trend en met gegevens van één jaar kan geen ontwikkeling in de tijd worden weergegeven. Een percentage van 2,5% van de totale inkomsten dat wordt besteed aan de bovenschoolse organisatie is echter geen aanwijzing voor het ontstaan van 'hoftorens'. Ook omgerekend naar een bedrag per leerling (€ 90) lijken de kosten binnen de perken te blijven, zeker omdat een groot deel van deze kosten kan worden betaald met budget en vergoedingen die daarvoor bestemd zijn. Uit dit onderzoek blijkt verder dat schaalvergroting niet hoeft te leiden tot onevenredig grote bovenschoolse formaties en hoge kosten die daarmee zijn verbonden. Grote bestuurlijke organisaties hebben in verhouding namelijk geen grotere of duurdere bovenschoolse organisaties dan middelgrote bestuurlijke organisaties.