

*Professionele  
organisatie*

87

# Bestuur en management

*Onderzoek naar eenpitters en meerpitters in het primair onderwijs*

Nico van Kessel  
Marjolijn Hovius

# Bestuur en management

*Onderzoek onder eenpitters en meerpitters  
in het primair onderwijs*

Nico van Kessel  
Marjolijn Hovius

CIP-GEGEVENS KONINKLIJKE BIBLIOTHEEK, DEN HAAG

Kessel, N. van, Hovius, M.

Bestuur en management. Onderzoek onder eenpitters en meerpitters in het primair onderwijs  
N. Kessel, van & M. Hovius 2011, ITS-Nijmegen.

ISBN 978-90-5554-407-3

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of op enige manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

All rights reserved. No part of this publication may be reproduced, stored in a retrieval system, or transmitted, in any form or by any means, electronic, mechanical, photocopying, or otherwise, without the prior written permission of the publisher.

Uitgave:

ITS

Toernooiveld 5

Telefoon: 0243653500

[www.its-nijmegen.nl](http://www.its-nijmegen.nl)

Copyright © ITS, 2011

*Dit onderzoek is gefinancierd uit het budget dat het ministerie van OCW jaarlijks beschikbaar stelt aan de LPC ten behoeve van Kortlopend Onderwijsonderzoek dat uitgevoerd wordt op verzoek van het onderwijsveld.*

# Inhoud

Woord vooraf	5
Samenvatting	7
1 Inleiding	13
1.1 Achtergrond	13
1.2 Middelen voor bekostiging bestuur en management	15
1.3 Onderzoeksvragen	17
1.4 Onderzoeksopzet	17
1.5 Leeswijzer	19
2 De besturen	21
2.1 Inleiding	21
2.2 De bestuursvorm	21
2.3 Scheiding toezicht en bestuur	22
2.4 Bovenschoolse organisatie	22
2.5 Overleg met scholen	26
2.6 Primaire verantwoordelijkheid voor ontwikkeling en sturing	26
2.7 Uitvoering van beleid	27
3 Het bestuursbureau	31
3.1 Inleiding	31
3.2 Kenmerken bestuursbureaus	31
3.3 Wat bepaalt grootte bestuursbureau?	36
3.4 De begroting en kosten van bestuursbureaus	37
4 Uitbesteden of zelf doen	41
4.1 Inleiding	41
4.2 Uitbesteden van taken	41
4.3 Tevredenheid uitbesteden	42
4.4 Dienstverlening administratiekantoor	43
4.5 Administratie in eigen huis	45

5	Kwaliteitszorg	47
	5.1 Inleiding	47
	5.2 Organisatie en implementatie	47
	5.3 Kwaliteitszorg(informatie)systeem	48
6	Wegvallen gelden voor bestuur en management	49
	6.1 Inleiding	49
	6.2 Bekostiging bestuur en bovenschools management	49
	6.3 Gevolgen wegvallen budget B&M	50
7	Meningen over bovenschools management	53
	7.1 Inleiding	53
	7.2 Meerpitters	53
	7.3 Eenpitters	54
	7.4 Vergelijking een- en meerpitters	55
	Bijlage: Overzicht gesprekspartners	57

## Woord vooraf

In 2006 is door ITS voor het eerst onderzoek gedaan naar de inrichting van bovenschoolse managementbureaus in het primair onderwijs. De kosten van de bovenschoolse bureaus bleken toen gemiddeld 3,8 % van de totale begroting te beslaan. Inmiddels is de lumpsumfinanciering ingevoerd en zijn er vele bestuurlijke taken en verantwoordelijkheden bijgekomen. Wij waren benieuwd of de uitgaven voor bovenschools management de laatste vier jaar hierdoor sterk zijn gestegen.

Vier jaar is ook een kabinetsperiode en in vier jaar tijd kan er veel veranderen. De politiek en media kijken nu met een heel andere blik naar bestuur en management dan een aantal jaren geleden. Die blik kan men nauwelijks genuanceerd noemen: men heeft het over 'de lemen laag', of het nu gaat om hoger onderwijs, middelbaar beroepsonderwijs of primair onderwijs. Maar hoe kan men naar het primair onderwijs kijken zonder de verschillen te zien met het VO, MBO of HBO? De basisschool staat midden in de wijk, heeft nauw contact met ouders en de omgeving van de school. Ook zijn er verschillen op bestuurlijk niveau: het primair onderwijs heeft een heel andere schaalgrootte, salariëring, overhead, et cetera. Deze basisscholen hebben er alle belang bij dat ze hun onderwijskwaliteit hoog kunnen houden door een goede bovenschoolse dienstverlening. Om die reden heeft de PO-Raad samen met VOS/ABB Consulting het initiatief genomen om het onderzoek naar de omvang van de uitgaven voor bovenschools management na deze vier jaar opnieuw te laten plaatsvinden. Dit onderzoek is opnieuw uitgevoerd door het ITS.

In dit onderzoeksrapport wordt een scherp beeld neergezet van de huidige situatie van bestuur en management in het primair onderwijs, zowel waar het gaat om een groot schoolbestuur met tientallen scholen en met een omzet van vele tientallen miljoenen, als waar het gaat om de éénpitter. Enkele conclusies van dit onderzoek: de overhead is erg laag, het werk dat bovenschools gedaan wordt levert een efficiëncyslag op voor de scholen, de kwaliteit van het geleverde werk is gestegen, evenals de professionaliteit van de medewerkers. En dat allemaal tegen dezelfde kosten als vier jaar geleden. Door het bovenschools management in het primair onderwijs wordt blijkbaar op een uiterst sobere en efficiënte wijze dienstverlening verstrekt aan de afzonderlijke scholen, met als doel optimale condities te scheppen voor het primaire proces.

Dit onderzoek had niet bestaan zonder de medewerking van de schoolbesturen die een vragenlijst hebben ingevuld. Wij danken hen hiervoor dan ook hartelijk. Een bijzonder woord van dank gaat uit naar de gesprekspartners in de voorbereidende fase van het onderzoek. Zij hebben de onderzoekers van waardevolle informatie voorzien over de manier waarop zij inhoud geven aan bestuur en management. Het gaat om: Eric van Dorp (SPO Utrecht), Harry van de Kant (De Groeiling, Gouda), Joop van Lanen (ATO, 's-Hertogenbosch) en Jan Timmers (Signum, 's-Hertogenbosch).

Onze speciale dank gaat uit naar Bé Keizer. Zijn inzet en expertise in alle fasen van het onderzoek waren wederom van grote waarde voor het resultaat.

Wij hopen dat dit onderzoeksverslag een rol gaat vervullen bij de verdere discussies rond bestuur en management.

Simone Walvisch  
PO-Raad

Geke Lexmond  
VOS/ABB Consulting

# Samenvatting

VOS/ABB Consulting heeft in 2006 rond de invoering van lumpsum laten onderzoeken hoe het bovenschools management is ingericht, welke kosten daarmee gemoeid zijn en welke taken het vervuld. Nu, na een aantal jaren waarin ervaring met de lumpsum is opgedaan, is het voor de hand liggend dezelfde verkenning nogmaals uit te voeren. Dit gebeurt nu niet alleen op verzoek van VOS/ABB Consulting maar mede van de PO-Raad. Voor de uitvoering is, evenals in 2006, een aanvraag ingediend bij het Kortlopend Onderwijsonderzoek die is gehonoreerd.

Het onderzoek is rond de zomer van 2010 uitgevoerd. Na een aantal oriënterende gesprekken met bestuurders uit het netwerk van de PO-Raad, is een vragenlijst uitgezet onder een steekproef van besturen met vrijwel uitsluitend basisscholen. In totaal zijn 606 besturen, zowel eenpitters als meerpitters, gevraagd een schriftelijke vragenlijst in te vullen. Er kwamen 232 vragenlijsten retour; een respons van 38% (25% eenpitters; 45% meerpitters). Verder is informatie gebruikt van bestanden van DUO-Cfi over het aantal scholen onder een bestuur, het aantal leerlingen en het aantal personeelsleden. De opgegeven cijfers voor de begroting zijn vergeleken met de financiële jaarverslagen.

## *Besturen en (bovenschoolse) organisatie*

Negen op de tien meerpitters (93%) heeft een bovenschools management. Deze wordt meestal (59%) algemeen directeur genoemd. Een college van bestuur komt in 17% van de meerpitters voor. De invoering van lumpsumbekostiging is bij een op de vijf aanleiding geweest het bestuurs- of managementmodel aan te passen. Bij de meeste was voor die tijd al sprake van bovenschoolsmanagement.

De meeste eenpitters kennen een bestuursvorm waarbij de directeur gemandateerd bestuurder is (79%) Bij een op de vijf eenpitters fungeert de directeur als dagelijks bestuurder. Bij meerpitters is meer variatie in de bestuursvorm. Meest voorkomend is dat de bovenschools manager fungeert als gemandateerd bestuurder (39%) of dagelijks bestuurder (28%). Een op de vijf meerpitters kent een CvB, waarbij de manager alleen verantwoording schuldig is aan de raad van toezicht. Een aanzienlijk deel van de meerpitters verwacht in de nabije toekomst over te stappen naar een model met een CvB, mede als gevolg van de vereisten omtrent de scheiding van toezicht en bestuur in de wet 'Goed Onderwijs - Goed bestuur'.

### *Taken en verantwoordelijkheden*

Wie is primair verantwoordelijk voor ontwikkeling en sturing op verschillende beleidsterreinen? Onderwijs- en leerlingenbeleid liggen zowel bij eenpitters als bij meerpitters primair bij de scholen zelf. Financieel beleid, algemeen juridische zaken en identiteitsbeleid worden juist overwegend op bestuurs- of bovenschools niveau geregeld. Kwaliteitszorg, ict, personeelsbeleid en huisvesting worden bij eenpitters meer op schoolniveau geregeld en bij meerpitters meer op bovenschools niveau.

Ook in de uitvoering van beleid zien we dat bij eenpitters meer taken op schoolniveau (moeten) worden uitgevoerd die bij meerpitters voornamelijk bovenschools gedaan worden door gespecialiseerde medewerkers. Bij eenpitters is het vaak afhankelijk van de kennis en affiniteit van individuele bestuursleden of deze werkzaamheden op bestuursniveau gebeuren of aan de school (directeur) worden overgelaten.

### *Bestuursbureau*

Tachtig procent van de bovenschools managers laat zich ondersteunen door een bestuursbureau. Meestal is de bovenschools manager dan ook directeur van dat bestuursbureau. Bij de eenpitters is ondersteuning door een bestuursbureau een uitzondering (6%). Gemiddeld werken op een bestuursbureau zo'n zeven personen (5,1 fte). Per school onder het bestuur is dit gemiddeld 0,4 fte. Naast een directeur is er bijna altijd (secretariële en administratieve) ondersteuning. De helft van het aantal fte is beleidsmedewerker. Naarmate een bestuur groter is, neemt het percentage beleidsmedewerkers toe. De beleidsmedewerkers zijn met name op het terrein van personeelsbeleid, financieel beleid aanwezig, in iets mindere mate op de terreinen van huisvesting, ict en onderwijsbeleid. De omvang van een bestuursbureau is in hoge mate afhankelijk van het al dan niet uitbesteden van taken, het al dan niet formuleren van beleid en de uitvoering ervan op bestuursniveau. De gemiddelde formatie is ten opzichte van 2006 gestegen (3,6 fte); de stijging zit vooral bij de inhoudelijke beleidsmedewerkers.

### *Kosten bestuursbureau*

De gemiddelde begroting (boekjaar 2010) van een bestuursbureau is bijna 518 duizend euro. De spreiding is echter groot, uiteenlopend van 100 duizend tot bijna 2,5 miljoen. Per leerling is gemiddeld 175 euro begroot. Grotere besturen geven gemiddeld per leerling en per fte meer uit aan het bestuursbureau dan kleinere. De hogere kosten van grotere besturen hangen samen met een verdere professionalisering van hun bestuursbureau. In vergelijking met het vorige onderzoek is het gemiddelde bedrag per leerling gestegen (was 155 euro). Een deel kan verklaard

worden op grond van inflatie, en een deel doordat de formatie is gestegen om zelf meer taken te doen. Afgezet tegen de totale begroting van de schoolbesturen bedragen de uitgaven voor het bestuursbureau gemiddeld 3,7 procent. Dit is niet significant verschillend van het percentage dat we in 2006 vonden (3,8%). Van de totale uitgaven gaat 72 procent naar personele kosten, 7 procent naar huisvesting en de rest naar overig.

### *Uitbesteding*

Bij 85 procent van de schoolbesturen wordt de salarisadministratie volledig uitbesteed aan een administratiekantoor. De personeelsadministratie en financiële administratie zijn in ruim de helft uitbesteed. Het zijn de kleinere schoolbesturen (met minder dan 10 scholen) die vaker uitbesteden. Ook de eenpitters besteden vaker uit dan de meerpitters. De grotere schoolbesturen hebben vaker diensten in eigen huis waarvoor ze gespecialiseerde stafmedewerkers hebben aangetrokken. Hierdoor nemen de kosten van het bestuursbureau toe, zoals we hiervoor zagen.

Zowel één- als meerpitters zijn overwegend tevreden over het uitbesteden. Sinds de invoering van de lumpsum vinden de meesten dat de relatie met het administratiekantoor gelijk is gebleven. Ruim een kwart ziet een verbetering, en dan met name bij de dienstverlening en de aansluiting bij de behoeften. De meerderheid is echter van mening dat tegelijkertijd de kosten van uitbesteding zijn verslechterd.

Tien procent van de schoolbesturen overweegt de financiële en/of personele administratie in eigen huis te halen. Bij de grotere schoolbesturen is dat 30 procent en denkt er nog eens 26 procent serieus over na. De kleinere schoolbesturen houden het bij uitbesteden.

### *Kwaliteitszorg*

Bij de eenpitters wordt de kwaliteitszorg overwegend op schoolniveau uitgevoerd. Bij 80 procent van de meerpitters is iemand op bovenschools niveau speciaal belast met de taak. Meestal is dat de bovenschools manager. Bij 11 procent van de bestuursbureaus is er een speciale beleidsmedewerker met kwaliteitszorg belast.

Eenderde van de besturen heeft al een kwaliteitszorgsysteem. Bij 60 procent wordt eraan gewerkt. De scholen zijn overwegend verantwoordelijk voor het aanleveren van de input van het kwaliteitszorgsysteem.

### *Wegvallen gelden Bestuur en Management.*

Met de onderwijsbegroting 2010 is besloten het budget voor Bestuur en Management per 1 augustus 2010 te laten vervallen. Voor een gemiddelde meerpitter betekent dat het wegvallen van bijna 154 duizend euro op jaarbasis. Dat

is zo'n 30 procent van de gemiddelde begroting voor het bestuursbureau. Bij de eenpitters is het verlies uiteraard kleiner, namelijk gemiddeld 15 duizend euro. De besturen denken deze korting vooral op te vangen door extra inhouding op de lumpsum van de scholen, het aanspreken van het eigen vermogen, de renteopbrengst ervan, bezuinigingen en door krimp op de formatie van het bestuursbureau. Deels ook door het afstoten van taken.

#### *Meningen over bovenschools management*

Bovenschools managers zijn van mening dat het bovenschools management bijdraagt aan kwaliteit, productiviteit, efficiency en kostenreductie. Het neemt schoolleiders werk uit handen. De meeste eenpitters zijn ervan overtuigd dat bovenschools management tot meer overheadkosten en meer bureaucrativering leidt. Bij eenpitters komt het werk meer bij de directeur van de school te liggen, weliswaar gaat het ten koste van onderwijstaken maar ze vinden zelf dat ze het efficiënter en goedkoper kunnen.

### **Conclusie**

Het onderzoek laat zien dat het bovenschools management zich sinds het vorige onderzoek verder geprofessionaliseerd heeft. Er zijn meer vakspecialisten aangetrokken met name op het gebied van personeelsbeleid en financieel beleid. Dit is in lijn met hetgeen Van Bergen e.a. (2010) hebben gevonden en sluit aan bij de verwachting die we in 2006 hebben uitgesproken. Die verdergaande professionalisering gaat gepaard met het meer naar zich toetrekken van taken die voorheen vaak werden uitbesteed, en door eenpitters nog vaak worden uitbesteed. Uitbreiding van het takenpakket en het aantrekken van de daarvoor benodigde deskundigen hebben geleid tot een stijging van de kosten, maar deze kosten zijn procentueel in relatie tot de totale begroting van besturen vrijwel gelijk gebleven. Met 3,7 procent van de totale begroting voor het bestuursbureau is de situatie ten opzichte van 2006 niet significant veranderd. In vergelijking met de vergoeding die direct toewijsbaar is voor beheer, bestuur en management, liggen de kosten uitgedrukt in een bedrag per leerling of per fte, aanzienlijk hoger. Om dit verschil op te vangen is een verschuiving van middelen van schoolniveau naar bovenschools niveau noodzakelijk. Dit is echter niet bezwaarlijk, want het is een logisch gevolg van het gegeven dat meer taken bovenschools worden vervuld en minder op schoolniveau.

Die professionalisering was de afgelopen jaren mogelijk door met name de middelen uit het budget Bestuur en Management. Nu deze middelen per 1 augustus 2010 zijn weggefallen ontstaat er een andere situatie. Zo'n 30 procent van begroting van het gemiddelde bestuursbureau valt hiermee weg. Als de besturen en hun ondersteunende bureaus dezelfde kwaliteit willen behouden, ontkomen ze er niet aan om hetzij taken af te stoten of uit te kleden, hetzij (nog) meer gelden te onttrekken aan middelen die eigenlijk voor de scholen zijn bestemd. Het eerste gaat ten koste van de kwaliteit van de dienstverlening en het tweede mogelijkwijs van de kwaliteit van het onderwijs. Bovenschoolse besturen komen hiermee voor een moeilijk dilemma te staan dat niet voor elk bestuur even makkelijk oplosbaar zal blijken, in een tijd waarin steeds hogere eisen worden gesteld aan het onderwijs en het management ervan.



# 1 Inleiding

## 1.1 Achtergrond

Een aantal jaren geleden heeft VOS/ABB Consulting mede met het oog op de komst van de invoering van lumpsumbekostiging in het primair onderwijs de vraag gesteld hoe bovenschools management werd ingericht, welke kosten daarmee waren gemoeid en welke taken het ging vervullen. De resultaten van het onderzoek daarover zijn gepubliceerd in ‘Management en Bestuur’ (Wartenbergh en Van Kessel, 2006). De publicatie is sindsdien een aantal jaren maatgevend geweest voor de inrichting van bovenschools management. Inmiddels zijn we een aantal jaren verder, zijn de besturen sinds de invoering van lumpsumbekostiging per 1 augustus 2006 meer uitgekristalliseerd, en is het aantal besturen van zo’n 1.500 gedaald tot minder dan 1.200 als gevolg van schaalvergroting. De besturen hebben meer financiële verantwoordelijkheid gekregen. Een deel van de besturen heeft als reactie op de invoering van de lumpsum hun bestuurlijke organisatie anders vorm gegeven en het managementsysteem anders ingericht. Er hebben ook verschuivingen plaats gevonden in budgetten tussen bovenschoolse en schoolse activiteiten, zo blijkt uit *Lumpsum PO in de praktijk* uitgevoerd door Regioplan in samenwerking met Ernst & Young. (Van Bergen e.a., 2010<sup>1</sup>).

Sinds het vorige onderzoek is de PO-raad gaan functioneren, waarbij de organisatiegraad van met name de grotere besturen zeer hoog is en zijn er andere bestuursmodellen ontstaan o.a. in de vorm van centrale directies, colleges van bestuur, managementteams, bestuursmanagers/directeuren met een bestuurskantoor, Raden van Toezicht. Allemaal tekenen dat de professionalisering van besturen in het primair onderwijs verder is ontwikkeld.

Professioneel bestuur heeft zijn prijs. Desondanks werden de besturen afgelopen jaar geconfronteerd met een bezuiniging op het budget voor bestuur en management per 1 augustus 2010. Het argument van het kabinet hierbij was dat de middelen beschikbaar waren gesteld om de invoering van de lumpsum goed te laten verlopen en dat inmiddels was gebleken dat de professionalisering van besturen een belangrijke stap

---

1 Bergen, Kees van e.a. (2010). *Lumpsum PO in de praktijk. Slotevaluatie en onderzoek kwaliteit financieel management*. Amsterdam: Regioplan.

voortuit had gezet. In de praktijk blijkt dit budget vooral besteed te zijn aan de professionalisering van het financiële beleid, de professionalisering van schoolleiders en de verbetering van de administratie/informatiestructuur (Van Bergen e.a., 2010). Het afschaffen van het budget heeft tot veel protest geleid bij de besturen en de PO-raad en wordt gezien als een miskenning van de noodzaak een goed functionerend bestuursorgaan nodig te hebben om goed onderwijs te kunnen blijven verzorgen. Van Bergen e.a. (o.c.) stellen in dat verband dat het stopzetten van het budget verschillende besturen voor een dilemma plaatst. Moeten investeringen die ten behoeve van beter financieel management zijn gedaan worden teruggedraaid of worden bekostigd door op ander posten te bezuinigen?

Al deze ontwikkelingen hebben de behoefte doen ontstaan aan actuele informatie over de ontwikkeling in het denken over bovenschools management en de nadere vormgeving ervan. Daarbij is van belang na te gaan in hoeverre het bestuurskantoor zich ook bezig houdt met ondersteunende activiteiten t.b.v. de scholen en schoolleiders naast de sturende en beleidstaken van het bestuur. Die ondersteuning vindt vaak plaats op verzoek van de scholen zelf, maar zorgt daardoor ook voor een toename van de middelen die voor die bovenschoolse werkzaamheden moeten worden ingezet. Het is daarbij ook de vraag in hoeverre men zich bewust is van deze toename van de overheadkosten die vaak worden geduid als bureaucratie en onttrekking van middelen aan het primaire proces.

Voor VOS/ABB Consulting waren de ontwikkelingen een reden een aanvraag in te dienen bij het Kortlopend Onderwijsonderzoek naar de invulling en bekostiging van het management in het primair onderwijs. De PO-Raad heeft zich daarbij aangesloten. Doel van het onderzoek was een actualisatie van het hierboven reeds genoemde onderzoek 'Management en Bestuur' en ook zicht krijgen op welk deel van de gelden naar de scholen gaat en hoeveel ervan bovenschools wordt ingezet.

Dat de problematiek van financiering van scholen via besturen en het inrichten van bestuur en management een actueel politiek issue blijft, blijkt wederom bij de behandeling van de begroting van OCW voor het jaar 2011 in november 2010. Een motie van Smits (SP) en Celik (PvdA) (32500 VIII 19) is daarbij aangenomen waarin wordt gevraagd een pilot te organiseren waarin de rijksbijdrage niet langer aan het bestuur maar rechtstreeks aan de schoolvestiging wordt uitgekeerd. Dit alles vanuit de overweging dat schoolvestigingen binnen een schoolbestuur zo veel mogelijk zeggenschap moeten krijgen over de wijze waarop het budget wordt besteed en dat de directeurs zelf moeten kunnen besluiten wat ze bovenschools willen laten doen.

Op de achtergrond speelt de idee dat met name grote besturen in belangrijke mate de schoolbudgetten gebruiken voor hun eigen functioneren, terwijl uit het onderzoek van 2006 naar voren is gekomen dat een gemiddeld bovenschools managementbureau 3,8 procent van de totale begroting van een bestuur hieraan besteedt. Een percentage dat in 2006 in het algemeen als redelijk is beschouwd.

## 1.2 Middelen voor bekostiging bestuur en management

Welke middelen zijn voor bestuur en management beschikbaar? Vanuit de rijksbekostiging (Programma's van eisen en andere budgetten) waren er in het schooljaar 2009/2010 drie bronnen voor:

- bekostiging Administratie, Beheer en Bestuur (ABB);
- budget Personeels- en Arbeidsmarktbeleid (P&AB);
- budget Bestuur en Management (B&M).

In de programma's van eisen voor het basisonderwijs (Londo), kalenderjaar 2010, wordt de bekostiging ABB uitgesplitst in drie componenten:

1. Administratie: de bekostiging voor de uitvoering van het normatieve takenpakket van de administratie. Dit takenpakket omvat de personeelsadministratie, de salarisadministratie, de bestuurs- en schooladministratie, de inkomstenadministratie en de financiële administratie. Deze gelden zijn vaak alleen al nodig ter bekostiging van de administratiekantoren. Per school is in 2010 het bedrag € 3.287,73 en per leerling € 19,22. Voor een gemiddelde school van 222 leerlingen<sup>2</sup> betekent dat een bedrag van € 7.669,89.
2. Onderhoudsbeheer: de bekostiging voor het opstellen en het jaarlijks activeren van een onderhoudsplanning inzake de noodzakelijke vervangingen op korte en lange termijn van het programma van eisen onderhoud (gebouw-, tuin- en schoonmaakonderhoud). Deze activiteit wordt vaak ook uitbesteed. Per school is in 2010 het bedrag € 487,42 en per leerling € 3,38. Voor een gemiddelde school van 222 leerlingen betekent dat een bedrag van € 1.258,06.
3. Beheer en bestuur: de bekostiging voor het uitvoeren van het normatieve takenpakket voor bestuur en beheer. Dit takenpakket betreft de bestuursorganisatie, de interne en externe bestuurscontacten, de planning van het onderwijs, het materieel beheer en beleid, de zorg voor de kwaliteit van het onderwijs, het personeels-

---

2 We hanteren voor een gemiddelde school 222 leerlingen aangezien in de Programma's van eisen 2010 daar ook van wordt uitgegaan. Met de 3% ophoging betekent dit 228 leerlingen voor bekostiging Londo.

beleid en het financieel beheer en beleid. In de praktijk wordt het grootste deel van deze bijdrage doorgesluisd aan derden, waaronder de accountant, de contributie voor de besturenorganisatie, voor de geschillen-, bezwaren- en klachtencommissies. Alleen de gelden voor deskundigenadvies (€ 5,51 per leerling) en management (€ 3,67 per leerling), met daarnaast een bedrag per school van 597,21 euro, blijven in feite over. In totaal dus voor een gemiddelde school € 2.690,25.

Het budget B&M bestond in 2009/2010 uit een bedrag per school (€ 2.845,92) en een bedrag per leerling (€ 42,12). Voor een gemiddelde school van 222 leerlingen betekent dat een bedrag van zo'n € 12.200. Voor een bestuur met bijvoorbeeld 60 scholen en 10.000 leerlingen betekent dat een bedrag van bijna zeshonderduizend euro. Zoals eerder aangeven is dit budget per 1 augustus 2010 vervallen.

Het budget Personeels- en arbeidsmarktbeleid 2009/2010 omvat ook een kleine component voor management. Deze bedroeg in dat jaar € 5,03 per leerling.

Als we de relevante componenten uit ABB, het budget PB en het budget B&M samenvoegen, komen we op een bedrag van € 7.209,28 per school en € 78,93 per leerling. Uitgaande van een gemiddelde schoolgrootte van 222 leerlingen met zo'n 11 fte wordt het dan in totaal per leerling € 112,31 en per fte personeel € 2.266,53. Na de bezuiniging op het budget B&M resteert echter nog maar een bedrag van € 57,36 per leerling en € 1.157,71 per fte.

Naast de hierboven vermelde budgetten zijn er nog budgetten voor bijvoorbeeld arbo, ict, en energie, waaruit soms (bijv. door slimme inkoop energie) ook nog bovenschoolse activiteiten mede bekostigd kunnen worden. Het meeste geld komt voor een bestuur echter binnen via de personele budgetten voor de scholen en in mindere mate via de materiële budgetten.

In het onderzoek naar Management en bestuur uitgevoerd in 2006, bleek dat de kosten van bestuursbureaus per leerling gemiddeld € 155 bedroegen, maar dat naarmate de besturen groter waren deze iets lager waren. De hierboven vermelde budgetten waren onvoldoende om deze kosten te dekken. De slotconclusie toen was dat gezien het feit dat een deel van de besturen van mening is dat ze eigenlijk te weinig middelen hebben om alle taken naar behoren te vervullen en dat om op verantwoordde wijze te kunnen omgaan met de lumpsum, het nodig is hun financiële,

plannings- en controlfunctie te versterken, en mede daardoor dat de kosten alleen maar zouden stijgen.

### **1.3 Onderzoeksvragen**

De nadruk van het onderzoek ligt op het bovenschools management, maar dat kan niet los gezien worden van de vraag hoe met name eenpitters omgaan met bestuur en management en welke oplossingen zij daarvoor gevonden hebben. Ook eenpitters hebben immers een bestuur dat een bepaalde rol vervult, verantwoordelijkheden heeft, kosten maakt, eventueel samenwerkt in een stafbureau met andere eenpitters of grotere schoolbesturen, coöperaties vormt met andere eenpitters, zaken uitbesteedt etc. Een belangrijk verschil tussen grotere besturen en eenpitters is uiteraard dat grotere besturen kwaliteit binnen hun bestuursbureau kunnen aantrekken (bv. financiële specialist). Eenpitters zijn afhankelijk van de toevallige kwaliteiten van de vrijwilligers in hun bestuur (bv. goede penningmeester) of ze moeten die deskundigheid inhuren.

Het onderzoek richtte zich voor beide groepen op de volgende onderwerpen:

- inrichting bestuur en (bovenschools) management;
- aanwezigheid en inrichting van een bestuursbureau;
- uitbesteding en gebruik administratiekantoor (AK);
- inrichting kwaliteitszorg;
- gevolgen van het wegvallen van de gelden voor bestuur en management.

### **1.4 Onderzoeksofzet**

Het onderzoek is uitgevoerd in twee fasen. In de eerste fase (eind maart / begin april 2010) zijn gesprekken gevoerd met vier bestuurders uit het netwerk van de PO-raad, gericht op het verkrijgen van input voor de vragenlijst voor de tweede fase. Deze verkennende gesprekken gingen vooral over de wijze waarop men inhoud geeft aan bestuur en management, wat goed gaat, welke problemen ze daarbij ervaren, wat de gevolgen van de lumpsum zijn en wat de te verwachten gevolgen zijn van vermindering van de gelden voor bestuur en management. In de bijlage zijn de namen opgenomen van de gesprekspartners.

De tweede fase bestond uit een survey onder een steekproef van eenpitters en besturen die meer dan één school onder zich hebben. Voor dit onderzoek zijn alleen be-

sturen met scholen uit het primair onderwijs (bao en/of sbao) meegenomen, inclusief besturen die naast scholen uit het (s)bao ook maximaal twee so-scholen tellen. Besturen met andere combinaties (bijvoorbeeld po en vo) zijn uitgesloten, omdat dit de onderzoekspopulatie te heterogeen zou maken.

Bij het trekken van de steekproef is bij de meerpitters een indeling gemaakt op basis van het aantal scholen onder een bestuur. In totaal hebben we 200 besturen in de categorie eenpitter en 406 besturen in de categorie meerpitter voor het onderzoek benaderd (zie Tabel 1.1). Begin juni hebben deze besturen een brief van de PO-raad ontvangen met het verzoek om de bijgevoegde vragenlijst in te vullen. Eind juni is er gerappelleerd. In totaal stuurden 232 besturen een ingevulde vragenlijst retour. Een respons van 38 procent, waarbij er een groot verschil was tussen de eenpitters (25% respons) en de meerpitters (45% respons).

*Tabel 1.1 – Steekproefkader, steekproef en respons van besturen naar aantal scholen onder bestuur (alleen besturen met alleen (s)bao-scholen).*

aantal scholen onder bestuur	aantal besturen populatie	Steekproef besturen	respons (aantal)	respons (%)
1 (eenpitters)	472	200	50	25%
2	71	71	16	23%
3-5	122	75	26	35%
6-10	158	100	53	53%
11-20	174	100	56	56%
>20	60	60	31	52%
totaal	1.057	606	232	38%

Door te koppelen met bestanden van DUO kregen we inzicht in de verdeling naar aantal scholen, aantal leerlingen en personeelsleden.

De volgende bestuurskenmerken zijn meegenomen in verschillende analyses:

- aantal scholen onder het bestuur;
- totaal aantal leerlingen;
- gemiddeld aantal leerlingen per school;
- bestuurstype.

Als controle op de totale begroting van de besturen is een koppeling gemaakt met een bestand waarin financiële jaarverslagen zijn opgenomen.

## 1.5 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 bekijken we de inrichting van bestuur en vormen van (bovenschools) management bij de besturen. Daarbij gaan we ook in op de verdeling van verantwoordelijkheden en taken. Hoofdstuk 3 gaat nader in op het bestuursbureau: hoeveel besturen hebben een dergelijk bureau, hoe zien de bureaus eruit, hoeveel mensen werken er, welke taken voeren ze uit en wat zijn de kosten van deze bureaus? In hoofdstuk 4 kijken we welke keuzes besturen maken als het gaat om uitbesteden of zelf doen van taken. Daarbij komt ook het administratiekantoor aan bod. Kwaliteitszorg is het onderwerp van hoofdstuk 5. In hoofdstuk 6 kijken we hoe bestuur en bovenschools management bekostigd worden en wat de verwachte gevolgen zijn voor het wegvallen van het budget B&M. Tot slot gaan we in hoofdstuk 7 in op de vraag hoe bestuurders van eenpitters en meerpitters aankijken tegen bovenschools management. Dit rapport opent met de samenvatting, zoals u vermoedelijk al heeft gemerkt.

Waar mogelijk vergelijken we steeds de resultaten met het onderzoek uit 2006. Belangrijk verschil in de opzet is dat in 2006 besturen met minimaal vier scholen bevraagd zijn, terwijl in het huidige onderzoek de ondergrens (van de meerpitters) bij twee scholen lag. Hierdoor zijn de resultaten niet (helemaal) een op een vergelijkbaar.



## 2 De besturen

### 2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk bekijken we de inrichting van bestuur en vormen (bovenschools) management bij de besturen. We gaan achtereenvolgens in op

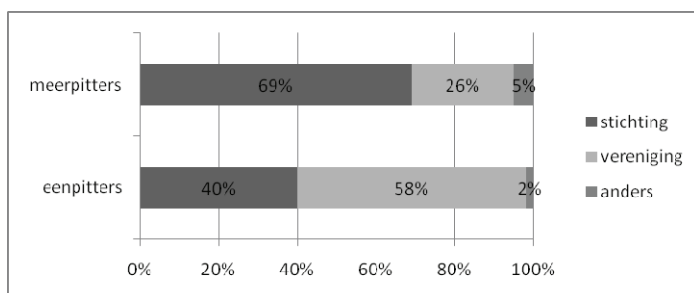
- de bestuursvorm;
- scheiding toezicht en bestuur;
- de bovenschoolse organisatie;
- wijze waarop het overleg met scholen plaats vindt;
- verantwoordelijkheid voor ontwikkeling en sturing van beleid;
- verantwoordelijkheid voor uitvoering van taken.

### 2.2 De bestuursvorm

De stichting is bij de meerpitters de meest voorkomende bestuursvorm van de schoolbesturen. Bijna 70 procent kent die vorm. De meeste andere zijn een vereniging (26%). Een bestuur rechtstreeks onder een college van B&W of een bestuurscommissie komen slechts in zeer beperkte mate voor.

Bij de eenpitters is de vereniging bij bijna 60 procent de bestuursvorm; de andere eenpitters zijn vrijwel allemaal een stichting.

De verenigingsvorm treffen we met name aan bij (protestants-)christelijke besturen. In een klein aantal gevallen komen we andere bestuursvormen tegen waaronder een schoolbestuur dat een apart onderdeel van een kerkgenootschap vormt.



Figuur 1 – Bestuursvorm van eenpitters en meerpitters

### **2.3 Scheiding toezicht en bestuur**

Per 1 augustus 2010 is een aantal wijzigingen in de onderwijswetten van kracht geworden die vervat zaten in het wetsvoorstel 'Goed Onderwijs – Goed Bestuur'. Scheiding tussen de functies van bestuur en intern toezicht wordt in het nieuwe artikel 17a WPO genoemd als een belangrijke voorwaarde voor een goed bestuurd school. Deze scheiding kan plaatsvinden over twee statutaire organen (een college van bestuur en een raad van toezicht), maar de wet stelt dit niet verplicht. Ook toegestaan is een functiescheiding waarbij bestuurlijke taken en bevoegdheden via een managementstatuut worden toebedeeld aan bijvoorbeeld een (algemeen) directeur. In dit geval moet het statutair bevoegde orgaan dan wel feitelijk in de rol van toezichthouder geplaatst worden. Omdat veel schoolbesturen nog niet aan de nieuwe vereisten voldoen, is er in de wet een overgangsbepaling opgenomen die besturen nog een jaar de tijd geeft (dus tot 1 augustus 2011) om voldoende scheiding tussen bestuur en intern toezicht te realiseren.

Op het moment dat dit onderzoek gehouden werd (juni 2010), bleek een kwart van de meerpitters al een statutaire scheiding tussen toezichthouder en bestuur te hebben aangebracht. Het ligt voor de hand dat dit aandeel verder zal toenemen, aangezien veel besturen nog bezig waren de vereiste scheiding aan te brengen.

### **2.4 Bovenschoolse organisatie**

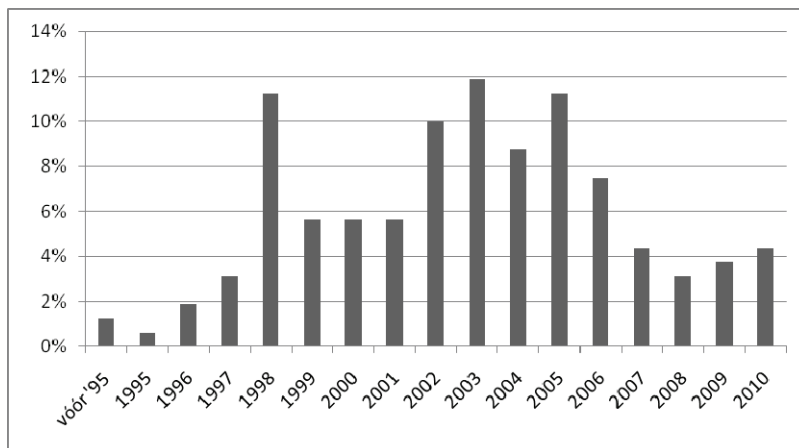
Op de vraag of de meerpitters een bovenschoolse organisatie hebben, geeft 93 procent aan dit in een of andere vorm te hebben. Het meest voorkomend is een algemeen directeur (59%), op grote afstand gevolgd door een college van bestuur (17%) en een bovenschools manager (10%). Een directeur-bestuurder behoort tot de uitzonderingen (1%). Bij een klein aantal besturen wordt het bovenschools management anders aangeduid, bijvoorbeeld een centrale directeur en drie regiomanagers, of een verenigingsdirecteur.

Zeven procent van de meerpitters geeft aan geen vorm van bovenschools management te hebben. Dit zijn voornamelijk besturen met slechts twee scholen onder zich, enkele zijn wat groter (3 tot 10 scholen).

#### *Jaar van invoering*

Kijken we naar het jaar van invoering van een vorm van bovenschools management dan zien we dat dit in 1998 voor het eerst een hoge vlucht begon te nemen (zie Figuur 2). Ook in de periode 2002 t/m 2006 voerden veel besturen bovenschools ma-

nagement in. In de jaren daarna werd het bovenschools management minder ingevoerd, al is bij nog altijd 16 procent van de besturen de invoering gebeurd in de afgelopen vier jaar.



Figuur 2 – Jaar van invoering bovenschools management (meerpitters)

#### *Redenen invoering bovenschools management*

De redenen om bovenschools management in te voeren zijn divers en liggen vaak in de sfeer van versterking van de bestuurskracht in verband met toegenomen wettelijke verantwoordelijkheden op het terrein van onderwijs en financiën. Ook wordt genoemd het maken van een sterkere vuist richting gemeente. Vrijwillige bestuurders moeten daartoe vervangen worden door professionals, waardoor de deskundigheid wordt vergroot. Door de invoering van bovenschools management ziet men ook betere mogelijkheden om directeuren zich meer te laten richten op primaire taken. Vooruitlopend op de Wet goed bestuur (waarin scheiding van bestuur en toezicht verplicht wordt gesteld) is door sommigen bovenschools management als een oplossing gezien.

Besturenfusies vormen ook vaak de aanleiding voor het invoeren van bovenschools management. Ook vallen termen als verlaging overhead, vergroten efficiency als reden.

De invoering van lumpsum is voor een op de vijf besturen een reden geweest om het bestuurs-/managementmodel te veranderen, zowel bij de eenpitters als bij de meerpitters.

### *Het gehanteerde managementmodel*

Zowel de eenpitters als de meerpitters vroegen we naar het bestuurs- of managementmodel dat het meest van toepassing is op hun organisatie. Bij eenpitters ging het hierbij om de rol van de directeur; bij meerpitters om de rol van de bovenschools manager.

Bij de eenpitters fungeert de directeur in verreweg de meeste gevallen (79%) als gemandateerd bestuurder. Dit model houdt in dat het bestuur de belangrijkste besluiten neemt en de directeur deze uitvoert. Eén op de vijf eenpitters (19%) heeft een model waarbij de directeur als dagelijks bestuurder fungeert. In dit model zijn de bestuurstaken naar de directeur gedelegeerd waarbij hij zich voor belangrijke zaken verantwoordt naar het bestuur. Daarbij valt te denken aan zaken als identiteit, kwaliteit, fusie en financiën. Andere bestuursmodellen (CvB of directeur-bestuurder) komen bij de eenpitters niet of nauwelijks voor.

Bij de meerpitters kent de rol die de bovenschools manager vervult duidelijk meer variatie (zie 2.1). Het meest voorkomend is ook hier dat de bovenschools manager gemandateerd bestuurder is, maar wel in beduidend mindere mate dan bij de eenpitters: 39 procent. In ruim een kwart (28%) van de gevallen fungeert hij als dagelijks bestuurder, en in 20 procent als college van bestuur. In die laatste variant zijn de bestuurstaken gedelegeerd en is de manager alleen verantwoording schuldig aan de raad van toezicht.

Op korte termijn treden in bovenstaande verdeling naar verwachting behoorlijke verschuivingen op, samenhangend met de nieuwe vereisten voortvloeiend uit de wet 'Goed Onderwijs, Goed Bestuur' (zie ook de vorige paragraaf). Van alle meerpitters verwacht 41% op korte termijn naar een ander model over te stappen. Verschuivingen treden vooral op in de richting van een college van bestuur: een kwart van de besturen die nu nog een gemandateerd bestuurder of dagelijks bestuurder hebben, verwachten binnenkort over te stappen naar een CvB-model. Bij besturen die nu al een CvB hebben, wordt nauwelijks verandering verwacht.

Tabel 2.1 – Rol van bovenschools manager in bestuurs-/managementmodel van meerpitters (huidige model en verwacht model in nabije toekomst).

bestuurs/management model:	huidig:	binnenkort:
<b>Bovenschools manager is gemandateerd bestuurder:</b> Taken zijn gemandateerd naar bovenschools manager. Bestuur neemt belangrijke besluiten en bovenschools manager voert uit.	39%	19%
<b>Bovenschools manager fungeert als dagelijks bestuurder:</b> De bestuurstaken zijn gedelegeerd naar bovenschoolsmanager. Echter bij belangrijke zaken verantwoordt bovenschools manager zich naar bestuur.	28%	26%
<b>Bovenschools manager fungeert als college van bestuur:</b> De bestuurstaken zijn gedelegeerd en bovenschools manager is alleen verantwoording verschuldigd aan raad van toezicht.	20%	39%
<b>Bovenschools manager is directeur-bestuurder:</b> De bestuurstaken worden uitgevoerd door de bovenschools manager.	9%	15%
<b>Bovenschools manager is gesprekspartner vanuit directeuren voor bestuur:</b> Bovenschools manager heeft geen gedelegeerde of gemandateerde bestuurstaken. Bovenschools manager coördineert en voert besluiten uit en overlegt namens directeuren met bestuur.	2%	1%
<b>Bovenschools manager en directeuren(overleg) hebben ieder bestuurstaken:</b> Sommige bestuurstaken zijn gedelegeerd aan de bovenschools manager, sommige aan directeuren(overleg).	1%	1%

Door deze verschuivingen zal het aandeel meerpitters met een CvB-model toenemen naar 39 procent en daarmee de grootste groep vormen. Het aandeel besturen met een dagelijks bestuurder blijft naar verwachting min of meer stabiel (26%). Tegenover de besturen die deze vorm inruilen voor een CvB, staat namelijk een even grote groep die van gemandateerd bestuurder over gaat naar dagelijks bestuurder. Het aandeel meerpitters met een gemandateerd bestuurder zal duidelijk afnemen (19%), terwijl er meer besturen komen met een directeur-bestuurder (15%). Ook hierbij gaat het vooral om besturen die nu nog een gemandateerd of dagelijks bestuurder hebben.

## 2.5 Overleg met scholen

Hoe ziet bij meerpitters het overleg tussen bovenschools management en scholen eruit? Het meest voorkomend is een directeurenoverleg van alle scholen samen: 86 procent van de besturen kent dit overlegmodel. Bij de helft daarvan is dat de enige vorm van overleg (41% van totaal). Dat geldt vooral voor besturen met een relatief klein aantal scholen. Bij de andere wordt het directeurenoverleg gecombineerd met werkgroepen of commissies naar thema. Dit zijn vooral besturen met grotere aantallen scholen onder zich (6 of meer).

Bij de besturen die geen directeurenoverleg hebben, vindt het overleg meestal plaats in het managementteam (9% van het totaal). Dit overlegmodel vinden we vooral bij besturen met kleine aantallen scholen (twee of drie).

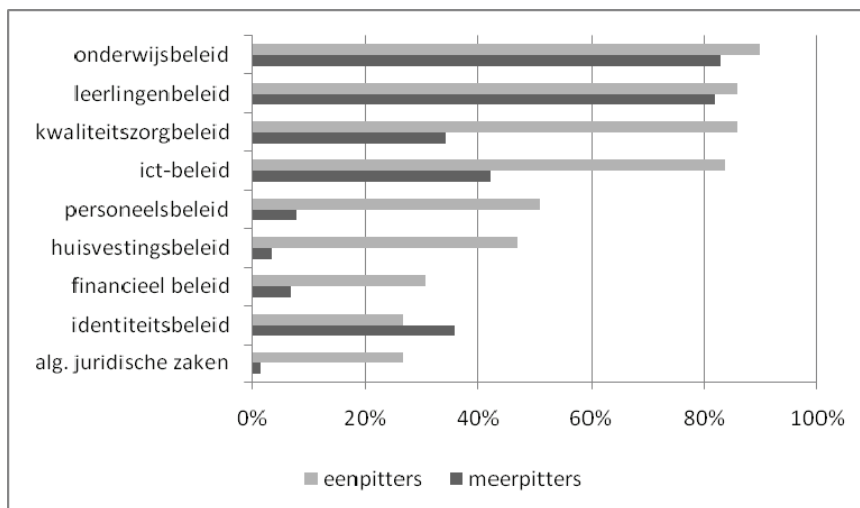
## 2.6 Primaire verantwoordelijkheid voor ontwikkeling en sturing

Wie is primair verantwoordelijk voor de ontwikkeling en sturing op de diverse beleidsterreinen? Is dat de school, of is dat het bestuur (bij de eenpitters) of het bovenschools management/bestuur (bij de meerpitters)? Figuur 3 laat voor verschillende beleidsterreinen zien in hoeverre de sturing en ontwikkeling *op schoolniveau* plaatsvindt. Daar waar het niet op schoolniveau plaats vindt, gebeurt het op het niveau van het bestuur/bovenschools management.

Onderwijsbeleid en leerlingenbeleid (o.a. toelating en zorgbeleid) zijn duidelijk voor zowel eenpitters als meerpitters het terrein van de scholen zelf. Kwaliteitszorg en ict-beleid zijn terreinen die bij eenpitters ook voornamelijk op schoolniveau worden ontwikkeld, terwijl dit bij een meerderheid van de meerpitters op bovenschools niveau gebeurt (66% en 58%). Personeels- en huisvestingsbeleid worden bij ongeveer de helft van de eenpitters op schoolniveau ontwikkeld; de andere helft van de eenpitters doet dit op bestuursniveau. Bij de meerpitters zijn deze twee terreinen vrijwel nooit op schoolniveau belegd, maar bijna altijd op bovenschools niveau.

Financieel beleid en algemeen juridische zaken worden zowel bij eenpitters als bij meerpitters meestal op bestuurs- dan wel bovenschools niveau ontwikkeld. Bij de eenpitters houdt nog ruim een kwart van de scholen zich hier zelf mee bezig. Bij de meerpitters gebeurt dit zelden op schoolniveau, vooral algemeen juridische zaken zijn vrijwel altijd op bovenschools niveau belegd.

Identiteitsbeleid, tot slot, is het enige terrein dat meerpitters iets vaker op schoolniveau ontwikkelen dan eenpitters. Voor beide geldt echter dat het meestal het bestuur of het bovenschools management is dat dit beleid ontwikkelt en aanstuurt.



Figuur 3 – Aandeel van besturen waar ontwikkeling en sturing van beleid primair op schoolniveau ligt, voor eenpitters en meerpitters

Over het geheel genomen worden bij eenpitters dus beduidend meer beleidsterreinen op schoolniveau ontwikkeld en gestuurd. Dit betekent een belasting voor de schooldirecteuren, bij wie deze taken vaker op het bordje komen dan bij hun collega's die deel uitmaken van een groter schoolbestuur. Bij meerpitters worden met name de terreinen die niet direct aan het primaire proces (onderwijs) raken, meestal niet op schoolniveau maar vooral bovenschools opgepakt door inhoudelijk specialisten. Bij eenpitters is het vaak afhankelijk van de kennis en affiniteit van individuele bestuursleden of deze terreinen op bestuursniveau gebeuren.

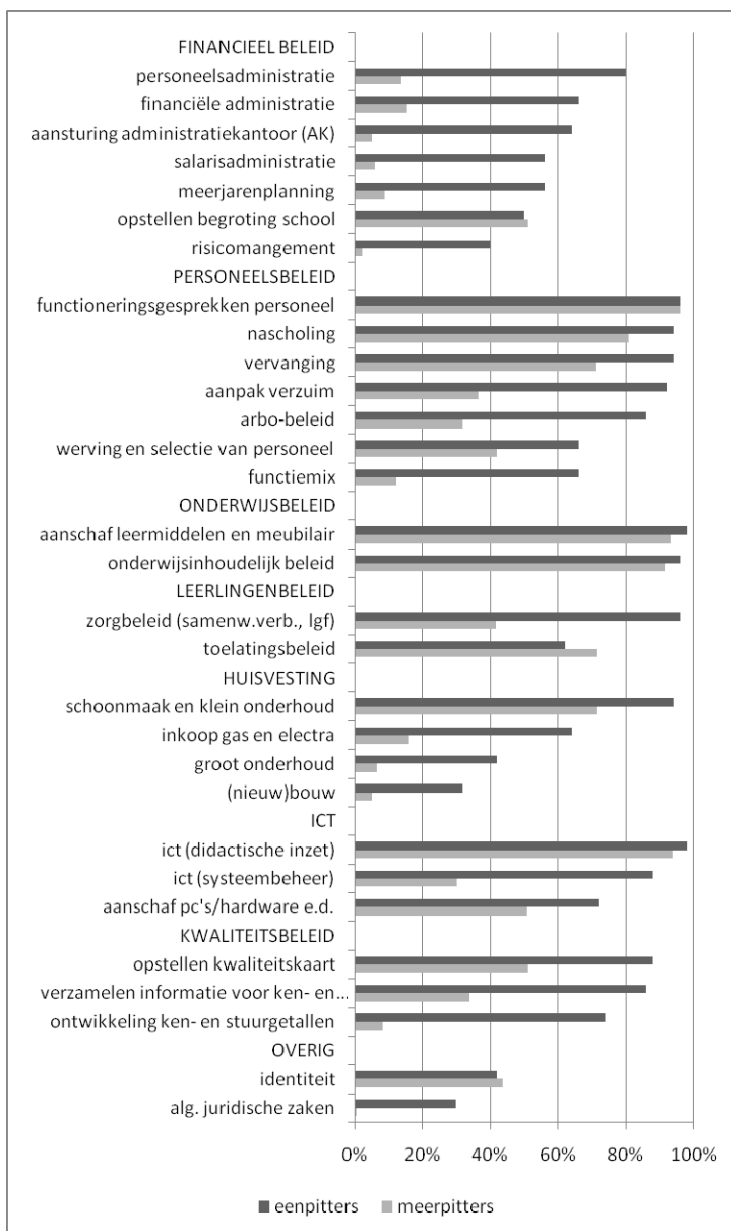
## 2.7 Uitvoering van beleid

Wat betreft de ontwikkeling en aansturing van beleidsterreinen zijn er dus duidelijke verschillen tussen eenpitters en meerpitters. Hoe zit dat bij de *uitvoering* van taken binnen de verschillende terreinen? Ligt het zwaartepunt hiervan vooral bij de scholen, of bij het bestuur (bij de eenpitters) of bij het bovenschools management dan wel bestuur (bij de meerpitters)?

Figuur 4 laat voor verschillende taken zien in hoeverre het zwaartepunt van de uitvoering op *schoolniveau* plaatsvindt. Duidelijk is dat bij eenpitters veel taken op schoolniveau worden uitgevoerd, die bij meerpitters voornamelijk op bovenschools- of bestuursniveau gedaan worden. Belangrijk bij de interpretatie hiervan is dat sommige taken door de andere schaalgrootte bij meerpitters meer expertise vergen dan bij eenpitters. Zo hebben meerpitters bij inkoop eerder te maken met Europese aanbestedingen. Daarnaast geldt voor financieel en personeelsbeleid bij meerpitters dat bepaalde zaken aan de GMR moeten worden voorgelegd, wat een bovenschoolse aanpak noodzakelijk maakt. Tegelijkertijd wordt in de figuur zichtbaar dat veel zaken die op schoolniveau gedaan kunnen worden, ook daar uitgevoerd worden, ook bij meerpitters.

Taken op het terrein van personeelsbeleid, onderwijsbeleid, leerlingenbeleid, ict en kwaliteitszorgbeleid worden bij de meeste eenpitters door de scholen uitgevoerd. Wat betreft de huisvesting zijn de besturen vaak belast met (nieuw)bouw en groot onderhoud, maar regelen de scholen schoonmaak en klein onderhoud meestal zelf. Ook bij de meeste meerpitters is dit laatste een taak die bij de scholen zelf ligt. Op financieel gebied zien we dat eenpitters veel taken overwegend op schoolniveau geregeld hebben, maar bij een deel van de eenpitters nemen besturen taken op zich (m.n. meerjarenplanning en risicomanagement). Bij meerpitters wordt dit terrein vrijwel geheel bovenschools afgedekt, met uitzondering van het opstellen van de schoolbegroting, wat in de helft van de gevallen op schoolniveau gebeurt.

Ook op het gebied van huisvesting, kwaliteitsbeleid en algemeen juridische zaken is de uitvoering bij meerpitters meestal bovenschools geregeld. Taken die bij meerpitters op schoolniveau blijven, liggen vooral op het gebied van onderwijsbeleid (aanschaf leermiddelen en meubilair, onderwijsinhoudelijk beleid) en de didactische inzet van ict. Ook een aantal taken binnen het personeelsbeleid worden bij meerpitters vooral op schoolniveau uitgevoerd, namelijk de functioneringsgesprekken, nascholing en vervanging. Andere taken die bij personeelsbeleid horen, zoals aanpak verzuim, arbobeleid en functiemix, worden door de meeste meerpitters juist op bovenschools niveau gedaan. Bij eenpitters worden deze taken in meerderheid door de scholen zelf gedaan.



Figuur 4 – Aandeel van besturen waar zwaartepunt van uitvoering van taken op schoolniveau ligt, voor eenpitters en meerpitters



## 3 Het bestuursbureau

### 3.1 Inleiding

Het bestuur kan zich laten ondersteunen door een bestuurs- of stafbureau. In dit hoofdstuk kijken we welk deel van de besturen een dergelijk bureau hebben, hoe deze bureaus eruit zien, hoeveel mensen er werken, welke taken ze uitvoeren en hoe hoog de bestuurskosten zijn.

### 3.2 Kenmerken bestuursbureaus

Vier op de vijf meerpitters (78%) laten zich ondersteunen door een bestuursbureau, vergelijkbaar met het percentage dat we vonden in het onderzoek van 2006 (80%), waar alleen besturen met minimaal vier scholen benaderd waren. De meerpitters zonder bestuursbureau zijn over het algemeen de kleinere besturen. Besturen met twee scholen hebben zelden een bestuursbureau (7%) en zijn in dit opzicht vergelijkbaar met eenpitters<sup>3</sup> (zie Figuur 5). Van de besturen met drie tot vijf scholen wordt iets minder dan de helft ondersteund door een bureau. Besturen met meer dan twintig scholen hebben allemaal een bestuursbureau.

In 85 procent van de gevallen is de bovenschools manager de directeur van het bestuursbureau.

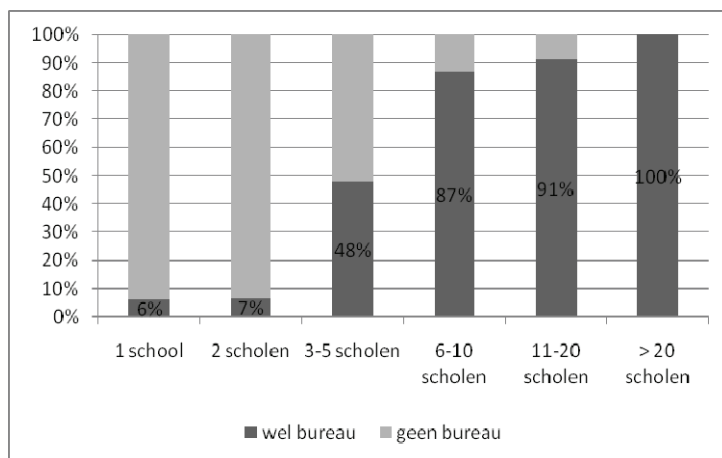
De gemiddelde formatie van een bestuursbureau is 5,1 fte (inclusief directie en ondersteuning). Dat is een stijging ten opzichte van 2006 (3,6 fte). Het minimum is 0,6 en het maximum is 26 fte. De helft van de bestuursbureaus heeft minder dan 4,0 fte personeel. In het algemeen geldt dat naarmate besturen meer scholen onder zich hebben, hun bestuursbureau ook meer mensen telt. Besturen van maximaal vijf scholen hebben gemiddeld 1,7 fte op hun bestuursbureau; bij besturen van meer dan twintig scholen is dit gemiddeld 9,3 fte (zie Tabel 3.1). Er is echter een aanzienlijke mate van variatie, ook tussen besturen die in dezelfde grootteklasse vallen.

Naarmate een bestuursbureau groter wordt, neemt vooral het aandeel beleidsmedewerkers (sterk) toe. Bestaat de formatie van kleine bureaus voornamelijk uit directie

---

3 Omdat het bestuursbureau bij eenpitters zelden voorkomt laten we de drie eenpitters met een bestuursbureau in dit hoofdstuk verder buiten beschouwing.

en ondersteuning, bij grotere bureaus bestaat ruim de helft van de formatie uit beleidsmedewerkers.



Figuur 5 – Aanwezigheid van bestuursbureau, uitgesplitst naar bestuursgrootte (aantal scholen onder bestuur)

Als we de gemiddelde formatie van het bestuursbureau relateren aan het aantal scholen onder bestuur, dan blijkt deze gemiddeld 0,4 fte per school te zijn. In het onderzoek van 2006 lag dit gemiddelde op 0,35 fte, maar in dat onderzoek zijn de kleinere besturen (2-3 scholen) niet meegenomen. Per leerling is er gemiddeld 0,0018 fte op het bestuursbureau; dit is hetzelfde als in 2006.

Tabel 3.1 – Aantal fte op bestuursbureau als totaal (StandaardDeviatie) en naar functie, uitgesplitst naar bestuursgrootte (aantal scholen onder bestuur)

bestuursgrootte	totaal (SD)	directie	onder- steuning	beleids- medewerkers	overig <sup>4</sup>	N=
< 10 scholen	2,8 (2,1)	1,0	0,7	0,9	0,1	42
10 -15 scholen	4,1 (1,6)	1,4	1,0	1,6	0,1	46
> 15 scholen	8,0 (4,4)	1,8	1,4	4,2	0,6	50
totaal	5,1 (3,8)	1,4	1,1	2,4	0,2	138

4 In deze ‘restcategorie’ vallen o.a. medewerkers voor PR, salarisadministratie, schoonmaak en technische dienst.

### *Directie en secretariële ondersteuning*

Bijna elk bestuursbureau beschikt naast een directie over secretariële/administratieve ondersteuning. De *directie* bestaat meestal uit één persoon (56%) of uit twee personen (38%). In de overige gevallen is sprake van een iets omvangrijkere directie, of van een vacature. Uitgedrukt in fte heeft iets meer dan de helft van de bureaus maximaal 1,0 fte directie. In 15 procent van de situaties is dit tussen één en twee, en bij een kwart twee fte. De directie van het bestuursbureau is in meerderheid ingeschaald in schaal 13/DD (35%) of 14/DE (36%). Daarnaast komen ook inschaling voor in schaal 12/DC (15%, met name bij kleinere besturen) en schaal 15 (15%, met name bij grotere besturen). Een enkele directeur zit in schaal 16 of 17<sup>5</sup>. In vergelijking met 2006 is de gemiddelde inschaling iets hoger: minder in 12/DC (was 35%) en meer in 13/DD (was 45%) en 14/DE (was 23%).

De grootste groep (43%) bestuursbureaus beschikt over één secretariële of administratieve kracht; 38 procent heeft er twee. De rest heeft er 3 of meer. Vaak betreft het een parttime functie. Uitgedrukt in fte hebben bureaus gemiddeld 1,0 fte *ondersteuning*. Bij één op de vijf bureaus is meer dan 1,5 fte ondersteuning aanwezig. De meeste secretariële/administratieve medewerkers zijn ingeschaald in schaal 6 (26%) of 7 (21%). Een derde deel zit in schaal 4 of 5. De rest treffen we met name in schaal 8 aan. Een enkeling zit in schaal 9 of 10.

### *Inhoudelijk beleidsmedewerkers*

Naast de directie en secretariële ondersteuning kunnen er inhoudelijke beleidsmedewerkers werkzaam zijn op het bestuursbureau. In Tabel 3.2 is te zien hoeveel procent van de bestuursbureaus beschikt over beleidsmedewerkers op de verschillende terreinen. Een beleidsmedewerker personeelsbeleid is op tweederde van de bestuursbureaus aanwezig. Een beleidsmedewerker financieel beleid is er op ruim de helft van de bestuursbureaus. Beleidsmedewerkers huisvesting (35%), ict (34%) en onderwijsbeleid (29%) zijn er op ongeveer een derde van de bestuursbureaus. Eén op de tien bestuursbureaus heeft een beleidsmedewerker kwaliteitszorgbeleid. Een medewerker voor identiteitsbeleid treffen we vooral aan bij r.-k. besturen.

Hoe groter het schoolbestuur hoe meer specialistische beleidsmedewerkers het in huis heeft. Grote schoolbesturen hebben bijna altijd beleidsmedewerkers op het terrein van personeel en financiën, en daarnaast vaak ook medewerkers die zich

---

5 De CAO geeft als maximumschaal voor directeuren DE. De hogere inschalingen die wij vinden (schaal 15,16 of 17) zijn vermoedelijk het gevolg van verworven rechten, of het resultaat van onderhandeling (bij bestuurders die van buiten het onderwijs zijn aangetrokken).

bezig houden met huisvesting, ict en onderwijsbeleid. Voor kwaliteitszorg heeft een op de vijf grote besturen een beleidsmedewerker. Bij kleine besturen is de dekking van de verschillende beleidsterreinen door beleidsmedewerkers duidelijk veel minder. In vergelijking met 2006 hebben meer grote besturen een beleidsmedewerker voor financiën (was circa 73%).

*Tabel 3.2 – Percentage bestuursbureaus met inhoudelijk beleidsmedewerker op betreffende terrein, uitgesplitst naar bestuursgrootte (aantal scholen onder beheer)*

	<10 scholen	10-15 scholen	>15 scholen	Totaal
personeelsbeleid (P&O)	34%	74%	92%	67%
financieel beleid	34%	57%	85%	59%
huisvestingsbeleid	14%	26%	62%	35%
ict-beleid	20%	26%	54%	34%
onderwijsbeleid	9%	17%	58%	29%
kwaliteitszorgbeleid	5%	7%	21%	11%
identiteitsbeleid	7%	4%	8%	6%
algemeen juridische zaken	2%	0%	8%	4%
leerlingenbeleid	0%	2%	2%	1%
overig	16%	24%	29%	3%

De gemiddelde omvang van een bestuursbureau is, zoals we eerder zagen, gemiddeld 5,0 fte. Daarvan bestaat bijna de helft uit beleidsmedewerkers (2,4 fte). In vergelijking met 2006 is er sprake van een toename van beleidsmedewerker, zowel in absolute als relatieve zin. Toen troffen we gemiddeld 0,9 fte beleidsmedewerkers<sup>6</sup> aan op een totale formatie van 3,6 fte (25%). Deze stijging is in lijn met de bevinding van Van Bergen e.a. (o.c.) dat het budget voor B&M vooral is gebruikt voor het aantrekken van specialistisch personeel op bestuursbureaus.

Bij grote schoolbesturen is het aandeel beleidsmedewerkers op de totale formatie beduidend groter (54%) dan bij kleinere besturen (32%).

<sup>6</sup> In 2006 werd in de vragenlijst een iets andere indeling van functies gehanteerd, waardoor de cijfers niet helemaal een op een te vergelijken zijn.

Tabel 3.3 laat voor de verschillende beleidsterreinen<sup>7</sup> de gemiddelde formatie zien van bureaus met een (of meer) beleidsmedewerker(s) op het betreffende terrein. Voor personeels- en financieel beleid hebben bureaus gemiddeld resp. 1,13 en 1,03 fte in dienst, voor onderwijsbeleid, huisvestingsbeleid en ict-beleid wat minder dan een fte. Als bureaus een medewerker voor kwaliteitszorg hebben, gaat het gemiddeld om 0,58 fte.

Over het algemeen neemt het aantal fte toe met de bestuursgrootte. De bureaus van de grotere besturen bestrijken dus niet alleen meer beleidsterreinen; ze hebben per beleidsterrein ook meer fte in dienst dan kleinere besturen.

In de laatste kolom van de tabel staat het gemiddeld aantal fte per beleidsterrein voor *alle bureaus* (inclusief bureaus zonder medewerker op het betreffende terrein).

*Tabel 3.3 – Gemiddelde formatie in fte per beleidsonderdeel voor bureaus met medewerker op terrein, naar omvang van bestuur, en gemiddeld over alle bureaus (totaal)*

	gemiddeld over bureaus met medewerker(s) op beleidsterrein*)				gemiddeld over alle bureaus
	<10	10-15	> 15	totaal	totaal
	scholen	scholen	scholen		
personeelsbeleid (P&O)	0,70	0,90	1,46	1,13	0,77
financieel beleid	0,61	0,74	1,35	1,03	0,62
huisvestingsbeleid	0,75	0,58	1,04	0,88	0,32
ict-beleid	0,42	0,63	0,89	0,74	0,26
onderwijsbeleid	1,00	0,73	0,93	0,90	0,26
kwaliteitszorgbeleid	0,30	0,46	0,68	0,58	0,07

\*) exclusief bureaus die geen beleidsmedewerker op betreffende terrein hebben

#### *Samenvattend: het 'gemiddelde' bestuursbureau*

Wanneer we de gegevens uit deze paragraaf kort samenvatten tot een 'plaatje' van een gemiddeld bestuursbureau: dit bureau bestaat uit een directie (vrijwel altijd de bovenschools bestuurder(s) en ongeveer een fte aan (secretariële en administratieve) ondersteuning. Daarnaast zijn er beleidsmedewerkers voor personeelsbeleid en financieel beleid. Soms ook nog voor huisvestings-, ict- of onderwijsbeleid. Naarmate het bestuur groter is, groeit ook de formatie van het bestuursbureau, vooral het aantal beleidsmedewerkers. Grotere bureaus hebben voor meer verschillende terreinen

<sup>7</sup> Identiteitsbeleid, algemeen juridische zaken en leerlingenbeleid zijn buiten beschouwing gelaten omdat slechts een enkel bureau een beleidsmedewerker op dit terrein heeft.

specialistische medewerkers. Per medewerker is ook wat meer fte beschikbaar dan bij de kleinere besturen.

### **3.3 Wat bepaalt grootte bestuursbureau?**

In de vorige paragraaf zagen we dat de onderlinge verschillen in omvang tussen bestuursbureaus groot zijn. Behalve bestuursomvang (aantal scholen onder beheer) zijn er nog andere factoren die de omvang van de bestuursbureaus mee bepalen, namelijk of ze taken zelf doen of uitbesteden, dienstverlening aan de scholen geven en de bestuursstructuur.

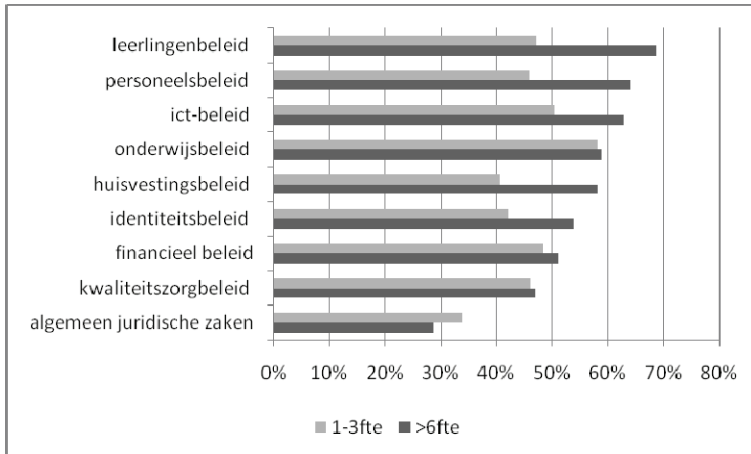
#### *Uitbesteden of zelf doen*

Het zelf doen of uitbesteden van taken verklaart een belangrijk deel van de omvangsverschillen. In hoofdstuk 5 over het uitbesteden zullen we zien dat kleine schoolbesturen vaker taken uitbesteden dan grote. Grote besturen doen meer zelf en daardoor zijn hun bestuursbureaus gemiddeld groter. Bestuursbureaus met een grote formatie doen meer taken zelf (4,3 taken) dan bestuursbureaus met een kleine formatie (3,3 taken). Bestuursbureaus met een kleine formatie besteden vaker taken uit (3,4 taken) dan bestuursbureaus met veel formatie (2,6 taken).

#### *Rechtstreekse dienstverlening aan scholen*

Het werk dat op de bestuursbureaus gebeurt, kan zowel gericht zijn op algemene beleidsontwikkeling als op rechtstreekse dienstverlening aan de scholen. We vroegen naar een inschatting van de verdeling hiertussen. Op de grote bestuursbureaus wordt beduidend meer tijd besteed aan directe dienstverlening aan de scholen (zie Figuur 6). Vooral op de terreinen leerlingenbeleid, personeelsbeleid, huisvesting, ict-beleid en identiteitsbeleid nemen zij scholen vaker werk uit handen. Het gaat dan om taken als zorgbeleid (lgf, samenwerkingsverbanden), aanpak verzuim, arbo, inkoop gas en electra, systeembeheer.

Bureaus met maar weinig mensen in dienst besteden minder tijd aan dienstverlening aan scholen en zijn verhoudingsgewijs meer bezig met beleidsontwikkeling.



Figuur 6 – Percentage directe dienstverlening aan scholen, naar grootte bestuursbureau (formatie in fte)

#### *Uitkristallisering bestuursstructuur*

Op zoek naar een verklaring voor de verschillen in bestuursomvang is ook gekeken naar het type bestuurder. We hebben de bovenschools managers met bestuurstaken (directeur-bestuurder en voorzitters van college van bestuur) op dit punt vergeleken met die met uitvoerende taken (dagelijks bestuurder en gemandateerd bestuurder). Hier is een groot verschil aangetroffen. Bestuursbureaus met bestuurders aan de leiding hebben een gemiddelde omvang van 7,3 fte en die met uitvoerders aan de leiding 4,2 fte. Kortom, daar waar de bovenschools managers veel taken en verantwoordelijkheden hebben gekregen, daar is de bureauformatie ook groter. Dit verschil heeft ten dele te maken met het feit dat de besturen met dit type bestuursmodel gemiddeld genomen ook groter zijn. Maar ook wanneer hiervoor gecorrigeerd wordt, blijft er een verschil bestaan.

Aangezien veel respondenten aangeven nog bezig te zijn in dit transformatieproces mag worden verwacht dat de bestuursbureaus daar ook gaan groeien in omvang.

### **3.4 De begroting en kosten van bestuursbureaus**

De gemiddelde *begroting* van de bestuursbureaus<sup>8</sup> is bijna 518 duizend euro voor boekjaar 2010. De spreiding is echter groot. Zo heeft drie procent een begroting

<sup>8</sup> Het gaat hierbij om dat deel van de begroting van het bestuur dat bestemd is voor instandhouding van het bestuursbureau (personeel en materieel).

beneden de 100 duizend euro, terwijl het bestuursbureau met de hoogste begroting bijna 2,5 miljoen euro heeft. Twaalf procent van de bestuursbureaus heeft een begroting van een miljoen of meer. Besturen verschillen in de mate waarin ze verschillende kosten toerekenen aan het bestuursbureau, waardoor enige voorzichtigheid bij de interpretatie van verschillen geboden is.

Per school is gemiddeld bijna 36 duizend euro begroot voor het bestuursbureau. Bij kleinere besturen ligt dit bedrag hoger dan bij middelgrote en grote besturen (zie Tabel.3.4). Als we echter kijken naar de gemiddelde begrote kosten van het bestuursbureau *per leerling* dan zijn de kosten bij de kleinere besturen relatief laag. Gemiddeld gaat het om een bedrag per leerling (BPL) van 175 euro. Er is echter een grote spreiding in het BPL over alle besturen heen. Er is een bestuur met een gemiddeld bedrag van 30 euro. Zestien procent zit beneden de 100 euro. Vijf procent heeft een BPL van meer dan 300 euro. Naarmate besturen minder diensten uitbesteden aan externe bureaus en meer taken zelf doen<sup>9</sup>, wordt de BPL hoger. Dit heeft tot gevolg dat grote besturen gemiddeld per leerling en per fte meer bovenschoolse kosten hebben dan kleinere besturen. Dit in tegenstelling tot de bevindingen in 2006 toen grotere besturen gemiddeld nog een lagere BPL hadden dan kleinere besturen. In vergelijking met het vorige onderzoek is de gemiddelde BPL gestegen van 155 euro naar 175 euro. Een deel kan verklaard worden op grond van inflatie, en een deel doordat de formatie is gestegen om zelf meer taken te doen. Daarbij kan als we bij de kosten van bovenschools management ook de uitbestedingskosten betrekken, overigens ook sprake zijn van kostenbesparing doordat kosten van uitbesteding (deels) wegvallen.

Tabel.3.4 – Gemiddelde begroting (boekjaar 2010) bestuursbureau, naar bestuursgrootte

	gemiddeld	per school	per fte	per leerling
< 10 scholen	€ 240.700	€ 36.700	€ 2.230	€ 145
10-15 scholen	€ 419.200	€ 34.700	€ 2.545	€ 185
>15 scholen	€ 805.300	€ 35.700	€ 2.420	€ 180
totaal	€ 517.700	€ 35.700	€ 2.410	€ 175

De gemiddelde *kosten* van het bestuursbureau zoals besteed in boekjaar 2009, bedroegen bijna 543 duizend euro (zie Tabel.3.5), meer dus dan voor 2010 is begroot. Vermoedelijk is al rekening gehouden met het stoppen van het budget B&M. Ook

9 In het volgende hoofdstuk wordt nader ingegaan op het uitbesteden van taken aan externe bureaus.

hier is er een grote spreiding, vergelijkbaar met die van de begroting van 2010. Per leerling kwamen de uitgaven in 2009 gemiddeld neer op een bedrag van 180 euro. De schoolbesturen hebben een verdeling naar uitgaven gegeven waarbij onderscheid is gemaakt tussen personele lasten, huisvestingskosten en overige kosten. Onder deze laatste kostensoort vallen uiteenlopende posten zoals afschrijving meubilair, kosten ict, abonnementen. Van de kosten voor de bestuursbureaus gaat gemiddeld 72 procent naar personele lasten, 7 procent wordt besteed aan huisvesting. De overige kosten bedragen gemiddeld 20 procent van het totaal. In vergelijking met 2006 is het percentage personele kosten circa 10 procent gestegen, hetgeen in lijn is met de stijging in de formatie van de bestuursbureaus. Het percentage huisvestingskosten is vrijwel gelijk gebleven.

*Tabel 3.5– Kosten van bestuursbureau (boekjaar 2009) verdeeld naar kostenposten, uitgesplitst naar bestuursgrootte*

	totale kosten bureau gemiddeld per leerl.		personele kosten gemiddeld per leerl.		huisvestings- kosten gemiddeld per leerl.		overige kosten gemiddeld per leerl.	
< 10 scholen	€ 276.100	€ 175	€ 210.100	€ 135	€ 20.700	€ 15	€ 45.200	€ 25
10-15 scholen	€ 424.500	€ 175	€ 311.600	€ 130	€ 35.300	€ 15	€ 77.600	€ 30
>15 scholen	€ 873.900	€ 190	€ 619.700	€ 140	€ 57.100	€ 10	€ 94.400	€ 40
totaal	€ 542.600	€ 180	€ 390.800	€ 135	€ 38.600	€ 15	€ 109.500	€ 35

Wanneer we de kosten van het bestuursbureau afzetten tegen de totale begroting van een schoolbestuur, blijkt dat deze gemiddeld 3,7 procent van de totale begroting uitmaken. Dit percentage verschilt niet significant van het percentage in 2006 toen we 3,8 procent als resultaat vonden. Het percentage hangt niet samen met de bestuursgrootte; bij zowel grote als kleine besturen bedragen de kosten van het bestuursbureau gemiddeld 3,7 procent van de totale begroting.



## 4 Uitbesteden of zelf doen

### 4.1 Inleiding

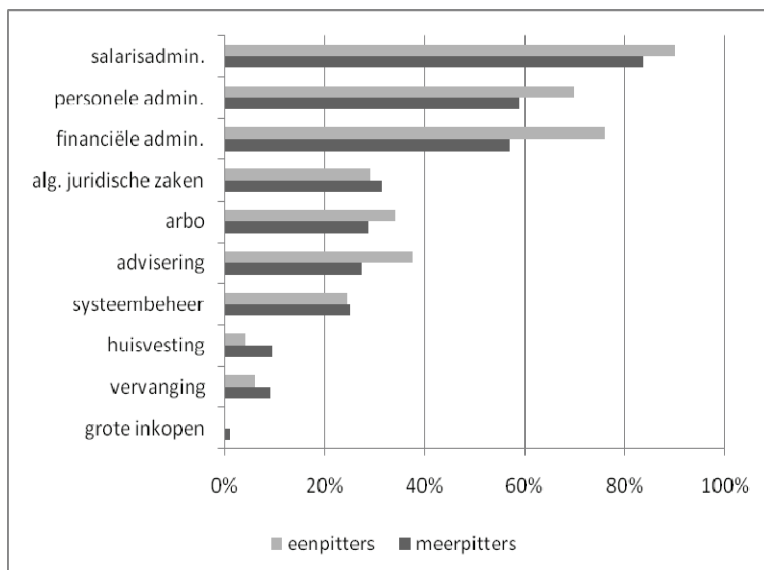
Besturen maken een keuze welke taken ze zelf doen en welke worden uitbesteed aan derden. Uit eerder onderzoek naar het uitbesteden van taken of zelf doen kwam naar voren dat besturen er naar streven onderwijskundige taken bij voorkeur zelf te doen en niet-onderwijskundige taken (administratie, personeel, financiën, arbo, vervanging, systeembeheer, algemeen juridische zaken, huisvesting/onderhoud, advisering) uit te besteden, althans dat te overwegen (Vrieze en Wartenbergh, 2007). Hoe zit dat nu?

We kijken eerst welke taken de besturen uitbesteden aan externe bureaus (paragraaf 4.2) en hoe tevreden men is over deze uitbesteding (paragraaf 4.3). Daarna zoomen we specifiek in op het uitbesteden aan administratiekantoren (4.4) en het in huis halen van uitbestede diensten in 4.5.

### 4.2 Uitbesteden van taken

Van tien taken vroegen we de besturen aan te geven of deze binnen het bestuur(s)bureau worden uitgevoerd, door de scholen worden uitgevoerd en/of worden uitbesteed. Figuur 7 laat zien welk aandeel van de besturen deze taken *volledig* heeft uitbesteed. Zowel bij eenpitters als bij meerpitters wordt de salarisadministratie vrijwel altijd volledig uitbesteed. Ook de financiële administratie en de personeelsadministratie worden bij veel besturen uitbesteed; bij de eenpitters vaker dan bij de meerpitters. Van de besturen die de administraties niet geheel hebben uitbesteed, voert ongeveer de helft de administratie geheel zelf uit. De rest heeft de taak deels uitbesteed en deels in eigen beheer.

Algemeen juridische zaken, arbo, advisering en systeembeheer wordt bij ongeveer een derde tot een kwart van de besturen volledig uitbesteed. Huisvesting en vervanging worden zelden door derden gedaan.



Figuur 7 – Percentage van eenpitters en meerpitters dat taken geheel heeft uitbesteed.

Kleine besturen besteden vaker taken (volledig) uit, vooral op het gebied van salarisadministratie, personeelsadministratie en financiële administratie. Grote besturen laten het vaker doen door het bestuursbureau en besteden minder uit. Naast het effect van bestuursgrootte is er een effect van bestuursmodel. Bovenschools managers met uitvoerende taken (dagelijks bestuurder of gemandateerd bestuurder) besteden meer taken uit. Bovenschools managers met bestuurstaken (directeur-bestuurder of CvB) voeren meer taken in eigen huis uit. In hoofdstuk 3 kwam al aan de orde dat de bestuursbureaus van dit laatste type ook beduidend groter van omvang zijn.

Over de *kosten* die gemoeid zijn met de uitbesteding van de verschillende taken hebben we slechts van een zeer beperkt deel van de besturen informatie gekregen. De besturen die hierover informatie aanleverden, betalen gemiddeld 300 euro per personeelslid voor de uitbesteding van hun salarisadministratie. Voor de personeelsadministratie is dit gemiddeld 180 euro per personeelslid onder het bestuur.

### 4.3 Tevredenheid uitbesteden

Besturen die taken extern uitbesteden werd gevraagd op een vijfpuntsschaal aan te geven hoe tevreden ze zijn over de uitbesteding. Over het algemeen is men erg tevreden over de uitbesteding (zie Tabel 4.1). Enige mate van ontevredenheid is er

over de uitbesteding van financiële administratie, vervanging personeel, personeelsadministratie en arbo. Ongeveer een op de tien besturen die dit uitbesteed heeft, zegt hierover (zeer) ontevreden te zijn.

Er zijn geen noemenswaardige verschillen tussen eenpitters en meerpitters in hun tevredenheid over de uitbesteding van taken.

*Tabel 4.1 – Tevredenheid over uitbesteding van taken aan externen*

	(zeer) ontevreden	neutraal	(zeer) tevreden	N= (100%)
salarisadministratie	5%	7%	88%	209
advisering	0%	13%	86%	141
alg. juridische zaken	0%	14%	85%	132
huisvesting/onderhoud	0%	14%	82%	104
grote inkopen	0%	18%	78%	68
personeelsadministratie	9%	13%	78%	194
systeembeheer	5%	18%	78%	129
financiële administratie	13%	14%	74%	197
vervanging personeel	12%	15%	73%	94
arbo	9%	19%	72%	148

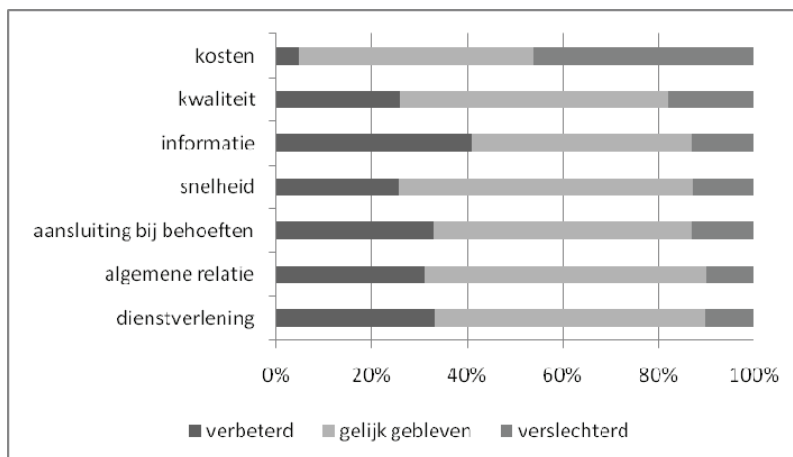
#### **4.4 Dienstverlening administratiekantoor**

Door de invoering van de lumpsumbekostiging wordt er meer gevraagd van het beleidsvoerend vermogen van besturen. Het voormalige declaratiesysteem is vervangen door beleidsvrijheid en dit vereist een meerjarenplanning, risicobeleid e.d.

Een discussiepunt in de omslag is geweest in hoeverre de bestaande administratiekantoren hierop voldoende waren toegerust en voorbereid. Sluiten ze aan bij de (nieuwe) behoeften van meerjarenplanning, strategisch beleid, risicobeleid? Zijn ze snel genoeg om de benodigde informatie op tafel te krijgen? Is de kwaliteit voldoende?

In dit onderzoek is gevraagd aan te geven of de relatie met het administratiekantoor sinds de invoering van de lumpsum verbeterd of verslechterd is. Op de meeste voorgelegde criteria vindt de meerderheid de relatie gelijk gebleven, ziet een kwart tot ruim een derde verbetering en ziet een vrij beperkte groep verslechtering (zie Figuur 8). De kosten zijn het enige punt waar een grote groep een verslechtering ziet. Ruim

de helft (54%) vindt dit aspect verslechterd. De meeste verbetering ziet men juist op het punt van dienstverlening en aansluiting bij behoeften. Er zijn geen significante verschillen tussen eenpitters en meerpitters.



Figuur 8 – Ontwikkeling relatie met administratiekantoor, op aspecten.

Grotere schoolbesturen (zowel in aantal scholen als in fte bestuursbureau) vinden de verhouding met het administratiekantoor relatief wat vaker verslechterd dan kleinere besturen, vooral wat betreft de informatie en dienstverlening.

#### *Redenen uitbesteding aan AK*

Welke redenen noemen besturen voor het uitbesteden aan het administratiekantoor? De belangrijkste reden is de aanwezigheid van deskundigheid bij de administratiekantoren. Omdat men zelf te klein is, is die deskundigheid niet altijd aanwezig. Bovendien wil men geen risico's lopen door fouten en moet de continuïteit (salarissen moeten op tijd betaald worden) gegarandeerd zijn.

Tabel 4.2 – Redenen voor het uitbesteden van administratie aan AK (aantal, open antwoorden)

reden	genoemd door (aantal):
deskundigheid (know-how)	22
garanderen continuïteit	11
schaal/zelf te klein	10
kwetsbaarheid/risico	8
efficiency/tijdvoordeel	6
zelf richten op kernactiviteit/sterke punt	3

#### 4.5 Administratie in eigen huis

Een kwart van de besturen heeft op dit moment een of meer administraties volledig in eigen huis (zie Tabel 4.3); dat geldt zowel voor eenpitters als voor meerpitters. Wel hebben meerpitters vaker twee of zelfs alle drie soorten administraties in eigen huis.

Tabel 4.3 – Percentage besturen dat een of meer administraties in eigen huis heeft (niet uitbesteed), uitgesplitst naar eenpitters en meerpitters

administratie helemaal in eigen huis:	meerpitters	eenpitters
salarisadministratie	12%	6%
personeelsadministratie	20%	16%
financiële administratie	19%	10%
totaal een of meer administraties	25%	23%

De meeste besturen die de administraties nu uitbesteed hebben, verwachten dat ook in de toekomst zo te houden. Een beperkt deel verwacht de financiële en/of personele administratie in de toekomst in eigen huis te halen, vooral bij de meerpitters (8% ‘waarschijnlijk’ en 19% ‘misschien’). Eenpitters overwegen dit niet of nauwelijks. Het zijn vooral de grotere besturen bij de meerpitters die overwegen om de administratie in de toekomst in eigen huis te halen.



## 5 Kwaliteitszorg

### 5.1 Inleiding

Bij kwaliteitszorg gaat het om het systematisch controleren van de kwaliteit die scholen leveren en waarmee scholen de kwaliteit ook continu kunnen verbeteren. In toenemende mate wordt de kwaliteitszorg gedelegeerd van overheid naar besturen. Besturen richten de kwaliteitszorg in en de onderwijsinspectie ziet hierop toe bij haar inspectietoezicht. We hebben daarom ook een paar vragen gesteld over de kwaliteitszorg.

### 5.2 Organisatie en implementatie

Kwaliteitszorg is bij de eenpitters voornamelijk een zaak van de scholen zelf. Slechts een enkele eenpitter geeft aan dat een bestuurslid speciaal belast is met kwaliteitszorg (zie Tabel 5.1). Bij de meerpitters houdt meestal iemand op bovenschools niveau zich bezig met kwaliteitszorg. Vaak is dat de bovenschools manager (56%) of iemand van het bestuursbureau (16%). Ook bij de meerpitters komt het niet vaak voor dat iemand van het bestuur belast is met kwaliteitszorg (8%). Bij een op de vijf meerpitters wordt kwaliteitszorg op schoolniveau geregeld. Dit zijn vaak de kleinere besturen.

Tabel 5.1 – Wie is belast met kwaliteitszorg?

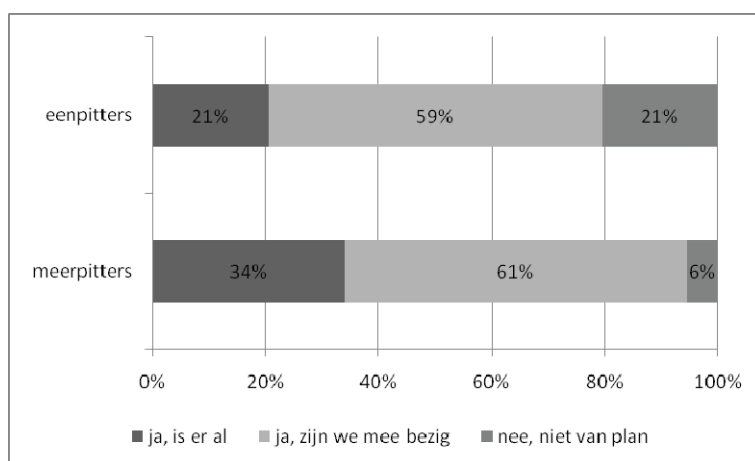
	meerpitters	eenpitters
bestuur(slid)	8%	6%
bovenschools manager	56%	x
bestuursbureau	16%	x
op schoolniveau	21%	94%
totaal (100%)	N=180	N=36

Twee derde van de besturen (68%) heeft een traject- of meerjarenplan voor de implementatie van de kwaliteitszorg. Dit percentage ligt bij de meerpitters (74%) beduidend hoger dan bij de eenpitters (40%). Bij de meerpitters geldt bovendien dat de grotere besturen vaker een dergelijk plan hebben dan de kleinere besturen. Zij heb-

ben ook vaker een medewerker op het bestuursbureau die zich bezighoudt met kwaliteitszorg (zie hoofdstuk 3). Van de besturen met een beleidsmedewerker kwaliteitszorg heeft de overgrote meerderheid (88%) een trajectplan voor implementatie van kwaliteitszorg.

### 5.3 Kwaliteitszorg(informatie)systeem

Wordt er bovenschools of op bestuursniveau gewerkt aan een kwaliteitszorg(informatie)systeem? Van alle besturen werkt een derde (31%) al met een dergelijk systeem en is 60 procent er mee bezig om er een op te zetten. Meerpitters werken al vaker met een kwaliteitssysteem dan eenpitters (zie Figuur 9). Een op de vijf eenpitters (21%) is niet van plan zo'n kwaliteitsinformatiesysteem in te richten. Bij de meerpitters ligt dat percentage veel lager (6%).



Figuur 9 – Wordt er gewerkt aan een kwaliteits(informatie)systeem?

Hoe wordt de informatie voor een kwaliteitszorgsysteem verkregen? In vrijwel alle gevallen zijn het de scholen (93%) die de gegevens aanleveren. In de andere gevallen is deze taak meestal gedecentraliseerd naar de scholen. Het komt nauwelijks voor dat de bestuursbureaus de gegevens aanleveren. Ook bij bestuursbureaus met een beleidsmedewerker kwaliteitszorg leveren de scholen overwegend de gegevens aan (88%).

## 6 Wegvallen gelden voor bestuur en management

### 6.1 Inleiding

Vanaf 1 augustus 2010 is het budget Bestuur & Management (B&M) weggevallen in de rijksvergoeding. We stelden kort voor de ingangsdatum enkele vragen over de gevolgen die besturen hiervan verwachten. Hoe worden bestuur en management nu bekostigd, hoe groot is het budget B&M dat nu wegvalt en hoe vangt men dit op?

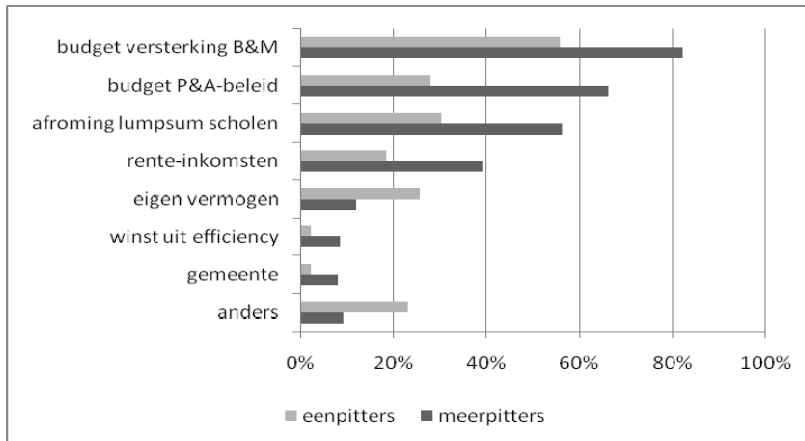
### 6.2 Bekostiging bestuur en bovenschools management

Er zijn diverse bronnen die besturen aanwenden om het bestuur/bovenschools management te bekostigen. Ruim driekwart van alle besturen (77%) spreekt het budget versterking Bestuur & Management aan. Bij eenpitters (56%) is dit percentage beduidend lager dan bij meerpitters (82%) (zie Figuur 7).

Ruim de helft (59%) spreekt daarnaast het budget Personeels- en Arbeidsmarktbeleid (P&A) aan; dit gebeurt vooral door meerpitters (66%). Een aandeel inhouden op de lumpsum van scholen (wordt ook wel afroming genoemd) gebeurt bij bijna een derde van de eenpitters (30%) en ruim de helft van de meerpitters (56%). Ruim een derde van alle besturen gebruikt inkomsten uit rente (39% meerpitters en 19% eenpitters) en 15 procent spreekt het eigen vermogen aan (26% meerpitters en 12% eenpitters).

Voor alle bronnen van inkomsten geldt dat grotere besturen ze vaker inzetten voor de bekostiging van bestuur en management dan kleine besturen. Daarnaast zijn er verschillen naar denominatie van het bestuur. Verhoudingsgewijs maken openbare besturen meer dan besturen van andere denominaties gebruik van het budget B&M (93%). R.-k. besturen nemen vaker dan gemiddeld een deel van de lumpsum voor de scholen af (64%).

Wanneer we de inzet van bronnen voor de bekostiging vergelijken met het vorige onderzoek, dan blijkt nu vaker een deel ingehouden te worden op de lumpsum van scholen. Bij de andere bronnen zijn geen grote verschuivingen.



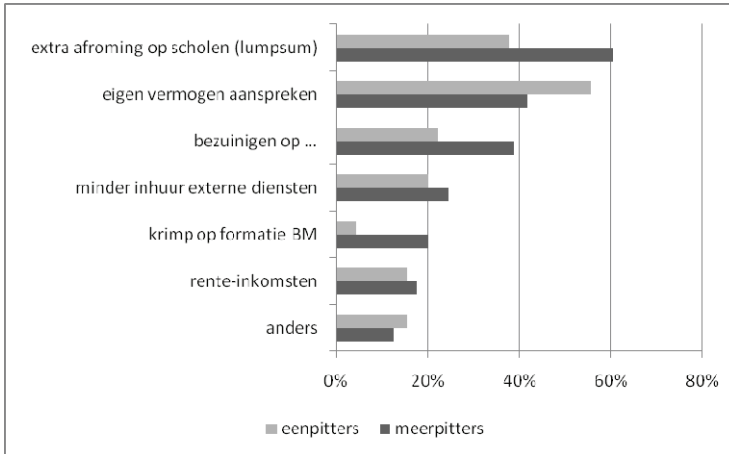
*Figuur 10 – Inzet van middelen voor bekostiging van bestuur/bovenschool management/bestuursbureau in 2010, uitgesplitst naar eenpitters en meerpitters*

### 6.3 Gevolgen wegvallen budget B&M

Door het wegvallen van het budget voor bestuur en management verwachten de besturen gemiddeld 153.800 euro op jaarbasis mis te lopen. Dit is bijna 30 procent van de gemiddelde begroting voor het bestuursbureau (518 duizend euro). Bij de eenpitters is het gemiddeld 15.000 euro voor het budget B&M dat wegvalt.

We vroegen de besturen hoe hun organisatie de vermindering op korte termijn wil opvangen. De eenpitters zoeken de oplossing vooral in het aanspreken van het eigen vermogen (56%), terwijl de meerpitters met name denken aan een extra inhouding op de lumpsum van de scholen (61%), met daarnaast ook het aanspreken van het eigen vermogen (42%), het doorvoeren van bezuinigingen (39%), en met name ook krimp van de formatie op het bestuursbureau met gemiddeld 0,7 fte (20%). Dit komt neer op een gemiddelde inkrimping van 13 procent van de totale formatie van deze bureaus.

Bezuinigingen worden doorgevoerd op leermiddelen, management, groepsgrootte, personeel, schoolbudget, professionalisering, onderhoud, formatie, personele lasten, LIO's, coaching, nascholing, e.d.. Een kwart wil minder externe diensten inhuren.



*Figuur 11 – Manier waarop besturen het wegvallen van B&M-budget (op korte termijn) denken op te vangen, uitgesplitst naar eenpitters en meerpitters*

Een andere manier om het wegvallen van het B&M-budget op te vangen is het afstoten van taken. Een derde van de besturen (34%) verwacht (op langere termijn) taken af te moeten stoten. Een aantal eenpitters geeft aan dat er door de bezuiniging geen taken weggaan omdat het bestuurswerk overwegend vrijwilligerswerk is.

Besturen noemen uiteenlopende taken die ze in de toekomst verwachten af te stoten: kwaliteitszorg, huisvesting, arbo, alle beleidstaken, begeleiding, onderwijskundige zaken. Sommigen geven aan zich nog te beraden over de taken die afgestoten zullen worden. Ook wordt door een enkeling (een verdere) fusie overwogen om kosten te drukken.



## 7 Meningen over bovenschools management

### 7.1 Inleiding

Hoe kijken eenpitters en meerpitters aan tegen bovenschools management? Om hiervan een beeld te krijgen hebben we beide groepen bestuurders een aantal stellingen voorgelegd. We gaan hierna eerst in op de meningen van meerpitters (7.2) en vervolgens op die van de eenpitters (7.3). In paragraaf 7.4 vergelijken we de meningen van meerpitters en eenpitters op een viertal stellingen die we aan beide groepen hebben voorgelegd.

### 7.2 Meerpitters

De meerpitters oordelen zelf in het algemeen zeer positief over het bovenschools management (zie Figuur 12). Een overgrote meerderheid ondersteunt de stellingen: door het bovenschools management neemt de kwaliteit van bestuur en management toe, het draagt bij aan de productiviteit van het onderwijs, het werkt efficiënter en goedkoper, het neemt schoolleiders werk uit handen en dankzij het bovenschools management krijgen schoolleiders meer tijd voor de onderwijsinhoud.

Bijna tweederde van de meerpitters hecht eraan dat bovenschools managers een onderwijsachtergrond hebben. Twaalf procent vindt dit niet belangrijk.

De mogelijke negatieve kanten van bovenschools management, zoals sommigen die zien, worden door de meeste meerpitters niet ondersteund. Volgens 13 procent leidt BM tot meer bureaucrativering, maar 66 procent is het hier juist niet mee eens. Een kwart (24%) onderschrijft de stelling dat bovenschools management de vrijheid van afzonderlijke scholen beperkt, tegenover ruim de helft die dit juist niet vindt (54%).

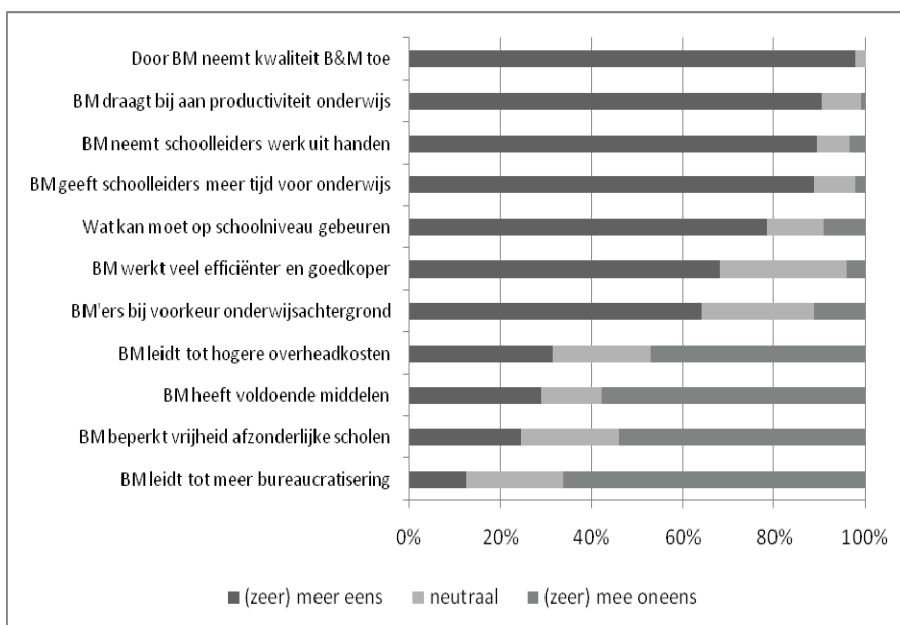
De meningen zijn iets meer evenredig verdeeld over de vraag of bovenschools management leidt tot hogere overheadkosten: 31 procent denkt van wel, tegenover 47 procent die denkt van niet (en 22 procent oordeelt neutraal).

Ruim de helft vindt dat bovenschools management onvoldoende middelen heeft om de beleidsruimte ten volle te benutten (58%) en 29 procent vindt juist wel dat er voldoende middelen zijn.

Over het algemeen zijn er geen significante verschillen tussen grote en kleine schoolbesturen. Er is één uitzondering: grote schoolbesturen zijn nog meer dan klei-

ne ervan overtuigd dat het bovenschools management bijdraagt aan efficiency-vergroting.

In vergelijking met het onderzoek uit 2006 zijn de meningen nauwelijks veranderd. Er is een uitzondering: het aandeel besturen dat het (zeer) eens is met de stelling ‘wat op schoolniveau kan, moet op schoolniveau gebeuren’ is iets afgenomen (was 89% is nu 78%).



Figuur 12 – Meningen van meerpitters (bestuur) over bovenschools management (BM)

### 7.3 Eenpitters

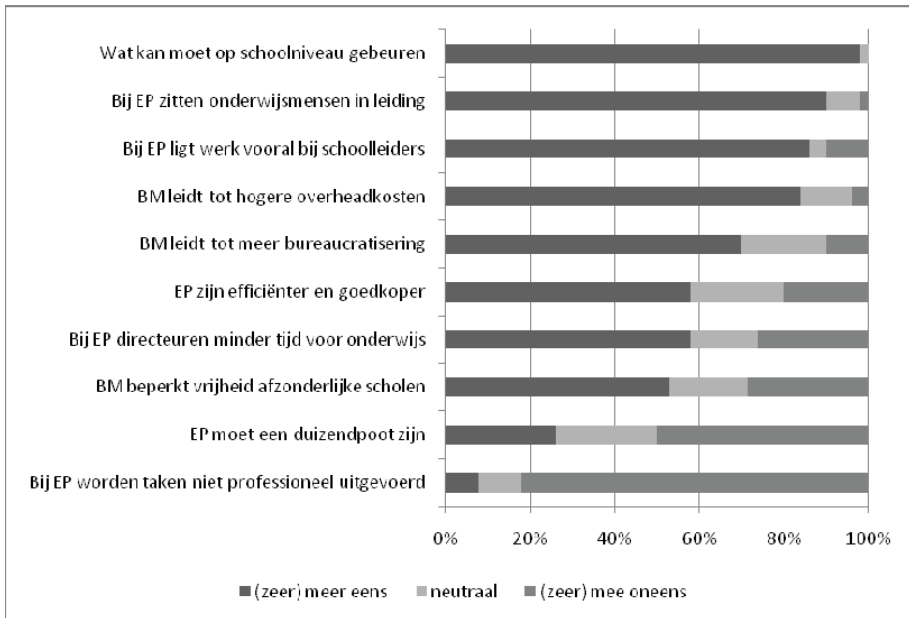
Ook de eenpitter-besturen kregen een aantal stellingen voorgelegd over bovenschools management, aangevuld met een aantal stellingen over eenpitters.

Deze bestuurders vinden bijna allemaal dat wat op schoolniveau kan gebeuren, ook moet gebeuren op schoolniveau (zie Figuur 13). Bij de eenpitters zitten onderwijsmensen in de leiding en komt het werk vooral terecht bij de schoolleiders, zo geeft een grote meerderheid aan. Directeuren hebben daar ook minder tijd voor onderwijszaken, vindt ruim de helft (58%), terwijl een kwart het daar juist niet mee eens is (26%). Verder denkt ruim de helft (58%) dat eenpitters efficiënter en daarmee

goedkoper zijn. Een op de vijf eenpitters (20%) is het hier juist niet mee eens (en 22% oordeelt neutraal).

Een kwart van de eenpitters is van mening dat de directeur van een eenpitter een duizendpoot zou moeten zijn. De helft is het juist oneens met deze stelling.

Dat het werk bij eenpitters onprofessioneel zou worden uitgevoerd, daarmee zijn eenpitters het volstrekt oneens.



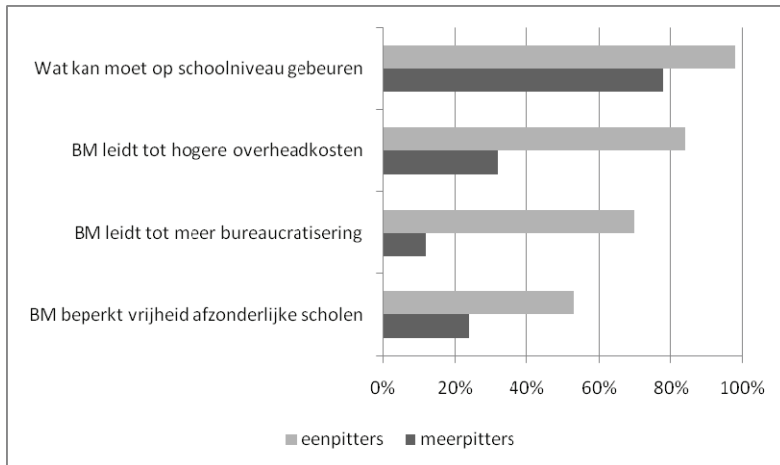
Figuur 13 – Meningen van eenpitters (bestuur) over bovenschools management (BM) en eenpitters (EP)

#### 7.4 Vergelijking een- en meerpitters

Een viertal uitspraken hebben we zowel voorgelegd aan eenpitters als meerpitters. In Figuur 14 staat het percentage eenpitters en meerpitters weergegeven dat het met deze vier stellingen (zeer) eens is.

Wat op schoolniveau kan, moet ook op schoolniveau gebeuren: hiermee zijn beide respondentgroepen het overwegend eens, maar eenpitters wat vaker dan meerpitters. De verschillen zijn groter wat betreft de inschatting van overheadkosten en de bureaucrativering. De eenpitters denken dat door de invoering van bovenschools ma-

nagement de overheadkosten en de bureaucrativering toenemen. Meerpitters denken hier duidelijk anders over; zij zijn het in grote meerderheid juist oneens met deze stellingen. Verder vinden eenpitters duidelijk vaker dan meerpitters dat door invoering van het bovenschools management de vrijheid van de afzonderlijke scholen wordt ingeperkt.



*Figuur 14 – Percentage (zeer) eens met stellingen, uitgesplitst naar eenpitters en meerpitters (bestuurders)*

## **Bijlage: Overzicht gesprekspartners**

*Eric van Dorp*, lid CvB SPO Utrecht, Utrecht

*Harry van de Kant*, algemeen directeur De Groeiling, Gouda

*Joop van Lanen*, voorzitter CvB Stichting ATO, 's-Hertogenbosch

*Jan Timmers*, voorzitter CvB Stichting Signum, 's-Hertogenbosch

## Bestuur en management

Een aantal jaren geleden, rond de invoering van lumpsum, heeft VOS/ABB door het ITS laten onderzoeken hoe bovenschools management in het primair onderwijs is ingericht, welke kosten daarmee gemoeid zijn en welke taken het vervuld. Na een aantal jaren waarin ervaring met de lumpsum is opgedaan, bleek er behoefte aan actuele informatie over de ontwikkeling in het denken over bovenschools management en de nadere vormgeving ervan. Hiervoor heeft VOS/ABB Consulting, samen met de PO-Raad een aanvraag ingediend bij het Kortlopend Onderwijsonderzoek, die gehonoreerd is.

Voor het onderzoek heeft het ITS vragenlijsten uitgezet onder een steekproef van besturen met uitsluitend basisscholen onder zich, zowel eenpitters als meerpitters. Het onderzoek richtte zich voor beide groepen op de volgende onderwerpen:

- inrichting bestuur en (bovenschools) management;
- aanwezigheid, inrichting en kosten van bestuursbureau;
- uitbesteding en gebruik administratiekantoor (AK);
- inrichting kwaliteitszorg;
- gevolgen van wegvallen van de gelden voor bestuur en management.

