

Bureaucratie in voortgezet onderwijs valt reuze mee

In werkelijkheid juist flinke vermindering van de inzet van management

Jos Blank

In de beleving van veel onderwijsgeevenden, maar ook van politici en beleidsmakers, is er sprake van een overmatige hoeveelheid managers in het onderwijs. Deze kaste zou ook de laatste jaren fors gegroeid zijn. De doelmatigheid en kwaliteit van het onderwijs zouden in het geding zijn. Dit staat haaks op de feiten.

Verschillende politici, onder wie ook onderwijsminister Ronald Plasterk, hebben uiting gegeven aan hun zorg over uitdijende managementlagen in het onderwijs. Deze zorgen komen voor een belangrijk deel voort uit geluiden uit het onderwijs zelf, waar leerkrachten aangeven problemen te hebben met de regelzucht van managers op hun scholen. Uit de onlangs verschenen studie 'Overhead of onderwijs' over het voortgezet onderwijs, uitgevoerd door IPSE Studies van de TU Delft en Ecorys, blijkt dat de beeldvorming over dit onderwerp een behoorlijke nuancering verdient.

De onderzoekers maken in hun studie een uitgebreide analyse van de exploitatie en de geleverde prestaties van scholen in het voortgezet onderwijs. Op basis van deze analyses zijn zij in staat om een 'optimale school' te identificeren in termen van de besteding van de beschikbare budgetten en dit te vergelijken met de feitelijke besteding van scholen aan onder meer management, onderwijzend, direct en indirect ondersteunend personeel en materiaal. Deze analyses leiden tot een aantal interessante conclusies.

Scholen in het voortgezet onderwijs besteden gemiddeld 7 procent van de kosten aan management, 66 procent aan onderwijsgevend personeel, 16 procent aan materiaal, 2 procent aan directe ondersteuning en 10 procent aan indirecte ondersteuning. In termen van personeelskosten betekent dit dat



Illustratie: Rik Kampis

Genoemde studie gaat niet in op de ontwikkelingen in de tijd van de inzet van het management. Zo'n invalshoek levert echter nog een ander interessant gezichtspunt op. Zo waren er in 1994 bijna 4700 managers in het voortgezet onderwijs, tegenover 3500 in 2006. De aanzienlijke schaalvergroting is hier verantwoordelijk voor.

In dezelfde periode daalde het aantal scholen met 400, van ruim 1000 naar ruim 600. Ten opzichte van 1990 bedraagt de daling zelfs ruim 1100 scholen, van bijna 1800 naar ruim 600. Hier ligt waarschijnlijk ook een verklaring voor de spanning tussen beleving en feiten. Had in 1994 een leraar op een — gemiddelde — school met 850 leerlingen met 4 à 5 managers te maken, nu is dit aantal gegroeid tot zes op een gemiddelde school van 1300 leerlingen. In het geval van bovenschools management loopt het aantal — waargenomen — managers voor een leerkracht nog verder op.

Grote scholen en scholen van grote besturen zullen wellicht meer op afstand sturen en meer gebruikmaken van formele procedures en richtlijnen dan ruim 15 jaar geleden, toen we alleen al zo'n 700 categorale mavo-scholen hadden. Dit heeft bij onderwijsgeevenden waarschijnlijk geleid tot een beleving van toenemende bureaucrativering. In werkelijkheid is juist sprake geweest van een flinke vermindering van de inzet van management.

Pogingen om op grond van belevingen de inzet van het management terug te dringen zullen daarom uiteindelijk eerder een averechts effect hebben op de doelmatigheid en kwaliteit van het onderwijs. Dit neemt echter niet weg dat er voor het beleid en besturen van scholen een taak ligt om aandacht te schenken aan de beleving over bureaucratie. Richtlijnen, regels en procedures,

80 procent rechtstreeks ten goede komt aan personeel in het primaire proces — onderwijsgevend en directe onderwijsondersteuning. Het percentage dat aan management wordt besteed is dus niet direct om van te schrikken.

De interessantste conclusie is dat de meeste scholen met de verdeling van hun bestedingen over de verschillende soorten personeel dicht bij de optimale school uitkomen. De onderzoekers concluderen dan ook dat er geen sprake is van systematisch overtollig management en evenmin van overtollig ondersteunend personeel. Van bureaucratengedrag, zoals economen dat noemen, is dus geen sprake.

Andere mythes die in de studie worden doorgeprikt, hebben betrekking op de relatie van de schoolgrootte en de inzet van management. Grote scholen zetten relatief evenveel of juist minder managers in dan kleine scholen, afhankelijk van het schooltype. Scholen die zijn aangesloten bij grote schoolbesturen kennen gemiddeld genomen ook relatief minder managers — inclusief het bovenschools management. Schaalvoordelen blijken zich dus in het bijzonder in het management te manifesteren.

van zowel overheden als schoolbesturen, zullen daarom blijvend tegen het licht moeten worden gehouden.

Jos Blank is verbonden aan het Instituut voor Publieke Sector Efficiëntie Studies aan de TU Delft. Het rapport 'Overhead of Onderwijs' is op 17 oktober door staatssecretaris Marja van Bijsterveldt in ontvangst genomen en is te downloaden via www.vo-raad.nl.