

Onderzoek

Overhead in het onderwijs

Eindrapportage

November 2025

Leentje Bouwman
Mark Ruitenbeek
Rick de Wit

Infinite Financieel

Inhoud

Managementsamenvatting	5
1 Inleiding	9
Inleiding en opdracht	9
1.2 Proces	9
1.3 Leeswijzer	10
Dankwoord	10
2 Onderzoeksaanpak en methode	11
2.1 Onderzoeksvragen.....	11
2.2 Definitie overhead.....	12
2.3 Kaders voor privacy en representativiteit	13
3 Aandacht voor overhead in het funderend onderwijs door de jaren heen	14
3.1 Bronnen en gehanteerde literatuur	14
3.2 Reflectie op de informatie uit gepubliceerde werken	15
3.3 Overhead in andere sectoren.....	16
3.4 Overhead in politieke context	19
4 Analyse van bestaande databronnen met informatie over overhead in het funderend onderwijs	24
4.1 DUO – Open Onderwijsdata – Formatie uitgesplitst in vier functiegroepen	24
4.1.1 Uitkomsten macro-analyse	25
4.2 Data DUO - 18 personeelscategorieën	27
4.3 Schoolbesturen op de kaart (PO-Raad en VO-raad).....	29
4.4 Benchmark primair en voortgezet onderwijs Bureau Berenschot	34
4.4.1 Referentiegroepen	35
4.4.2 Functiegroepen	35
4.5 Databestand Infinite Financieel.....	38
4.5.1 Database Primair Onderwijs.....	39
4.5.2 Database voortgezet onderwijs.....	40
5 Enkele schoolbesturen in beeld via drie methodieken	42
5.1 Analyse schoolbesturen	42
5.2 Typering van de acht schoolbesturen	43
5.3 Beschouwing casusbesturen	44
5.4 Algemene reflectie op data in hoofdstuk 4 en 5	48
5.5 Beperkingen en onzekerheden	49

6	Mogelijkheden om norm(en) voor overhead te formuleren	51
6.1	Beantwoording van de onderzoeksvragen.....	51
6.1.1	Welke functiegroepen en/of typen bestedingen worden onderscheiden in het funderend onderwijs, en hoe zijn deze verdeeld over het primaire en niet-primaire proces?	51
	DUO-4 categorieën	51
6.1.2	Welke gevolgen hebben verschillende varianten van deze verdeling voor de berekening van het percentage overhead op basis van fte en kosten?	52
6.1.3	Hoe kan bepaald worden wat een realistische en werkbare norm voor overhead is, zodat scholen en schoolbesturen komen tot zo goed mogelijke onderwijskwaliteit?	54
6.1.4	Zijn er eventueel alternatieven voor normering?	54
6.2	Wat kunnen we leren van benchmarks in andere publieke sectoren.....	55
6.3	Aandachtspunten voor interpretatie van overhead	56
7	Richtlijnen, adviezen en aanbevelingen	57
7.1	Mogelijke richtlijnen.....	57
7.2	Praktische suggesties voor besturen en overheden	58
7.3	Opties voor monitoring en benchmarking	59
7.4	Alternatieven voor normering.....	59
7.5	Beleidscontext – grip op onderwijs	59
8	Reflectie op vervolgonderzoek.....	62
8.1	Suggesties voor verdiepend onderzoek	62
8.2	Wat zijn de openstaande vragen voor beleid en praktijk	63
	Bijlagen	64
	Bijlage A.1 – Overzicht geraadpleegde bronnen en publicaties.....	64
	Bijlage A.2 – Naslag Kamerstukken en Kamerdossiers.....	67
	Bijlage B – Samenvattingen onderzoeksrapporten	68
	Bijlage B.1 Overhead of Onderwijs – Een benchmark van de allocatie van middelen in onderwijsinstellingen voor voortgezet onderwijs, Ecorys (in opdracht van de VO-raad, 2007) ..	68
	Bijlage B.2 Naar doelmatiger onderwijs, Onderwijsraad (2009)	69
	Bijlage B.3 Bestuur en management: Onderzoek onder eenpitters en meerpitters in het primair onderwijs, N. van Kessel en M. Hovius, ITS Nijmegen (2011)	70
	Bijlage B.4 Heeft iemand de overhead gezien? Een beproefde methode om de overhead te managen, Huijben en Geurtsen (2014)	71
	Bijlage B.5 Benchmarkoverhead VO, VO-raad (2017).....	73
	Bijlage B.6 Rapportage benchmark overhead universiteiten en hogescholen, VSNU en HBO-Raad (2007)	74
	Bijlage B.7 Overige relevante publicaties	75

Bijlage C - Open Onderwijsdata – Formatie uitgesplitst in vier functiegroepen.....	77
1.1 Primair onderwijs	77
1.2 Macro-analyse 5 functiecategorieën PO	77
1.3 Bovenschools PO	78
1.4 Verdieping primair onderwijs.....	79
1.5 Mogelijke verklaringen	81
2.1 Voortgezet Onderwijs.....	83
2.2 Macro-analyse 5 functiecategorieën vo.....	83
2.3 Bovenschools vo	84
2.4 Verdieping voortgezet onderwijs	85
2.5 Mogelijke verklaringen	87
Bijlage D – Analyse schoolbesturen.....	88
Bijlage D.1 – Schoolbestuur 1.....	88
Bijlage D.2 – Schoolbestuur 2.....	89
Bijlage D.3 – Schoolbestuur 3.....	92
Bijlage D.4 – Schoolbestuur 4.....	95
Bijlage D.5 – Schoolbestuur 5.....	98
Bijlage D.6 – Schoolbestuur 6.....	101
Bijlage D.7 – Schoolbestuur 7	105
Bijlage D.8 – Schoolbestuur 8.....	109
Bijlage E – Toelichting werkzaamheden Infinite Financieel	112

Managementsamenvatting

Aanleiding en doel

De vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap wil beter inzicht in omvang, definitie en inrichting van overhead in het funderend onderwijs, zodat publieke middelen doelmatiger worden besteed, de verantwoording eenduidiger is en de controlerende taak beter kan worden ingevuld (H1; H1.1). Het onderzoek brengt verschillen in definities en meetmethoden in kaart, analyseert de effecten op overheadpercentages en verkent werkbare normeringsopties en alternatieven (H1; H2).

Onderzoeksmethoden

- Literatuur- en beleidsanalyse van publicaties en Kamerstukken over overhead en doelmatigheid in het onderwijs (H3).
- Analyse van bestaande databronnen: Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) – Open Onderwijsdata met vier functiegroepen; de (niet beschikbaar gestelde) DUO-indeling met achttien personeelscategorieën; sectorrapportages en “Schoolbesturen op de Kaart”; en benchmarks (waaronder Berenschot) (H4.1–H4.5).
- Casusanalyse van acht schoolbesturen in primair onderwijs en voortgezet onderwijs via meerdere methodieken om meetverschillen zichtbaar te maken (H5; Bijlage D).
- Normeringsverkenning en uitwerking van richtlijnen, alternatieven en monitoringopties (H6–H7), plus suggesties voor vervolgonderzoek (H8).

Landelijk inzicht in overhead

Uit onze analyse blijkt dat in de periode 2020 tot en met 2024 daalt het aandeel onderwijsgevend personeel en het aandeel onderwijsondersteunend personeel in zowel primair onderwijs als voortgezet onderwijs stijgt. Dit betekent niet zonder meer dat overhead toeneemt, omdat een deel van het onderwijsondersteunend personeel direct bijdraagt aan het primaire proces (zie bijlage C). Bovenschoolse registratie is onvolledig en varieert. In het primair onderwijs wordt ruwweg 4% tot bijna 5% van de formatie bovenschools geregistreerd, in belangrijke mate zijn dit functies die tot de overhead gerekend kunnen worden, maar niet volledig. Terwijl dit in het voortgezet onderwijs rond 1% ligt, hier wordt amper bovenschoolse formatie geregistreerd. Verschillen in registratie en organisatie verklaren deze afwijkende percentages dus grotendeels (H4.1.1; H4.1.2).

Onderzoeksvragen en beantwoording

Welke functiegroepen en/of typen bestedingen worden onderscheiden in het funderend onderwijs, en hoe zijn deze verdeeld over het primaire en niet-primaire proces?

Overhead wordt functioneel gedefinieerd als sturende en ondersteunende activiteiten die niet het directe lesgeven vormen maar dit mogelijk maken (bijvoorbeeld bestuur, personeelszaken, financiën, informatisering en automatisering, facilitair, juridische en communicatie-ondersteuning) (H2.2; H3). De cruciale grens ligt binnen het onderwijsondersteunend personeel: een deel draagt direct bij aan het primaire proces (bijvoorbeeld onderwijsassistenten en leerlingbegeleiding) en behoort daarom niet automatisch tot overhead; een ander deel is overwegend overhead (bijvoorbeeld administratie, beleid en control) (zie bijlage C).

De vier DUO-functiegroepen geven hiervoor onvoldoende detail, terwijl de achttien categorieën van DUO dit in potentie wel kunnen onderscheiden maar in dit onderzoek niet beschikbaar waren. Sectorplatforms en benchmarks van Berenschot en Schoolbesturen op de kaart voegen bruikbare indelingen toe, maar hanteren eigen afbakeningen (voltijdsequivalenten versus kosten; wel of niet personeel niet in loondienst en uitbesteed werk), waardoor uitkomsten verschillen (H4.1–H4.5).

Welke gevolgen hebben verschillende varianten van deze verdeling voor de berekening van het percentage overhead op basis van voltijdsequivalenten en kosten?

Keuzes in afbakening bepalen de uitkomst. Voltijdsequivalenten-benaderingen die het volledige onderwijsondersteunend personeel als overhead tellen, overschatten overhead wanneer primair-ondersteunende functies niet worden uitgesplitst (zie bijlage C). Kostenbenaderingen, zoals de Berenschot-methode, nemen personeel niet in loondienst en uitbesteed werk mee, en komen structureel hoger uit dan tellingen die alleen personeel in loondienst bevatten (H4.4).

Sectorrapportages op basis van personeel in loondienst geven lagere percentages (bijvoorbeeld primair onderwijs rond 10% en voortgezet onderwijs ongeveer 14,4%), terwijl benchmarks met kostencomponenten duidelijk hoger uitvallen; dit verschil is primair methodisch (H4.3; H3.2; H4.4). De casusvergelijkingen van acht besturen laten zien dat dezelfde organisatie, gemeten met drie methoden (data vanuit DUO, Berenschot en Schoolbesturen op de kaart), merkbaar verschillende overheedaandelen heeft; mate van centralisatie, schaal en taakbeleid beïnvloeden de uitkomst (H5; Bijlage D).

Door verschillen in afbakening komen kostenbenaderingen, zoals de Berenschotmethode, structureel hoger uit, doorgaans rond de 20% overhead, terwijl andere methoden (zoals sectorrapportages op basis van DUO-data) lagere percentages laten zien, deze variatie is primair methodisch bepaald. De casusvergelijkingen bevestigen dit, dezelfde organisatie laat via DUO, Berenschot en Schoolbesturen op de Kaart uiteenlopende overheedaandelen zien, beïnvloed door de technische verwerking van centralisatie, schaal en taakbeleid in het percentage.

Hoe kan bepaald worden wat een realistische en werkbare norm voor overhead is, zodat scholen en schoolbesturen komen tot zo goed mogelijke onderwijskwaliteit?

Een generieke landelijke norm zonder eenduidig meetkader is risicovol en kan tot onbedoelde prikkels leiden (bijvoorbeeld verschuiven van taken in plaats van het verbeteren van doelmatigheid) (H6.1.3). Een werkbare aanpak vergt eerst een gestandaardiseerd meetkader dat zowel voltijdsequivalenten als kosten rapporteert, het onderscheid binnen onderwijsondersteunend personeel expliciteert en personeel niet in loondienst en uitbesteed werk meeneemt (H7.1). Vervolgens kan normering vorm krijgen via bandbreedten per referentiegroep (schaal, sectorprofiel, context) met verplichte toelichting bij afwijkingen.

Transparantie, vergelijkbaarheid en structurele monitoring maken een zinvol gesprek in bestuur en toezicht mogelijk (H6.1.3; H7.1–H7.3). Voor een harde norm in regelgeving moeten eerst goede en eenduidige data worden verzameld; die zijn nu nog niet beschikbaar. Bovendien moet onafhankelijk kunnen worden vastgesteld dat de berekening klopt, wanneer er financiële gevolgen aan een dergelijke norm worden verbonden; door de diverse uitkomsten van de verschillende onderzoeken en onze eigen analyses van de beschikbare databestanden is dat nu niet mogelijk. Harde normering kan dus pas na een investering in verbetering van deze data. Daarna kan dan de vraag beantwoord worden wat dergelijke data kunnen bijdragen aan het zicht op onderwijskwaliteit en doelmatigheid.

Zijn er eventueel alternatieven voor normering?

Ja, er lopen diverse initiatieven om de bestuurlijke professionaliteit verder te verbeteren met intervisie, accreditatie van bestuurders en registraties, hierin zou een doelmatige inzet van overhead als element kunnen worden toegevoegd. Ook de code goed bestuur zou nog wat nadrukkelijker het voorkomen van bovenmatige overhead als onderdeel van goed bestuur kunnen benoemen.

Zo wordt afgedwongen dat overhead een aandachtspunt is en blijft binnen schoolbesturen. Deze zijn zachter dan een harde norm, maar zijn wel sneller en met minder afbreukrisico in te voeren.

Beleidscontext

In recente debatten en in het regeerprogramma van kabinet-Schoof is gesproken over bestedingsnormen (bijvoorbeeld een verhouding van 80% voor het primaire proces en 20% voor overhead). De sector benadrukt echter dat vergelijking, gesprek en maatwerk effectiever zijn dan starre plafonds, en dat een duidelijke scheiding in verantwoording tussen primair proces en overhead noodzakelijk is voordat normen kunnen worden opgelegd. Ook blijkt uit diverse stukken een diversiteit aan organisatorische keuzes, waardoor eenduidig vergelijken en normeren nu niet goed mogelijk lijkt (H3.3).

Conclusies

- Definities en meetprotocollen zijn randvoorwaardelijk voor betekenisvolle vergelijking. Zonder een eenduidig meetkader is normering niet verstandig (H6; H7).
- Combineer voltijdsequivalent- en kostenmetingen, en neem personeel niet in loondienst en uitbesteed werk mee. Maak binnen onderwijsondersteunend personeel het onderscheid tussen primair-ondersteunend en overhead (H7.1; H4.1.1–H4.1.2).
- Differentieer naar schaal en context via referentiegroepen en gebruik bandbreedten met motiveringsplicht bij afwijkingen (H6.1.3; H7.3–H7.4).
- Stuur op proportionaliteit en kwaliteit van overhead (dienstverleningsniveaus, indicatoren per leerling en per voltijdsequivalent) en niet uitsluitend op omvang (H6.4; H7.2).
- Combinatiebesturen van scholen die zowel primair- als voortgezet onderwijs aanbieden kunnen niet goed worden vergeleken, omdat de beschikbare data geen eenduidige uitsplitsing van de formatie per sector biedt en daardoor geen betrouwbaar overheadpercentage kan laten zien.
- Er zijn geen aanwijzingen gevonden voor een causaal verband tussen de omvang van overhead en de kwaliteit van het onderwijs. Literatuur en benchmarks wijzen erop dat vooral de inrichting en kwaliteit van de overhead relevant zijn voor de bijdrage aan het primaire proces, beschikbare data beperken echter de mogelijkheid om de deze relatie nauwkeuriger vast te stellen.

Aanbevelingen op hoofdlijnen

- Stel een landelijke definitieset en meetkader vast met dubbelrapportage (voltijdsequivalenten en euro's) en heldere toerekening van taakuren; verbeter de beschikbaarheid en kwaliteit van de DUO-data met achttien categorieën (H7.1; H4.2).
- Hanteer bandbreedten per referentiegroep in plaats van één plafond en pas "comply or explain" toe bij overschrijdingen (H6.1.4; H7.4).
- Richt een structurele benchmark- en monitorcyclus in (inclusief *Schoolbesturen op de Kaart* en periodieke verdiepingen zoals de Berenschot-methodiek), en borg dataverificatie (H4.3; H4.4; H7.3).
- Versterk het toezicht op kwaliteit en dienstverleningsniveau van overhead via gerichte indicatoren en transparante rapportage, in aanvulling op volume-indicatoren (H7.2; H5.5).
- Voer verdiepend onderzoek uit naar de effecten van regelgeving en subsidie-regimes op overheaddruk en naar de mate van meebewegen van overhead per sub-sector (H8.1–H8.2).

1 Inleiding

Inleiding en opdracht

In het Regeerakkoord van het kabinet-Schoof is vastgelegd dat het geld zoveel mogelijk in de klas moet landen, door heldere normen te stellen voor onderwijspersoneel en overhead. Dit politieke uitgangspunt, in combinatie met signalen uit de praktijk over onduidelijkheid en verschillen in definities en percentages, heeft bij de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) in het kader van haar kennisthema financiering van het onderwijs geleid tot de wens om via een verdiepend onderzoek beter grip te krijgen op het begrip overhead in het funderend onderwijs.

Het doel van dit onderzoek is om helder in beeld te brengen welke functiegroepen en uitgaven precies onder overhead vallen en welke onder het primaire proces, wat de gevolgen zijn van verschillende definities en indelingen voor de berekening van overheadpercentages, en op welke manier een norm voor overhead bruikbaar en realistisch kan worden vastgesteld. De commissie heeft nadrukkelijk de wens geuit om via het onderzoek hun controlerende rol beter te kunnen invullen, bijvoorbeeld door meer inzicht te krijgen in achterliggende variabelen van overhead, betere sturingsinformatie en normeringsopties. Ook wordt onderzocht welke alternatieven er zijn voor een norm, met oog voor de diversiteit in scholen en besturen. Met de resultaten wil de commissie de beleidsdiscussie over de doelmatigheid en rechtmatigheid van bestedingen verdiepen en concrete handvatten bieden om eventuele toekomstige voorstellen voor een norm voor overhead beter te kunnen beoordelen, of met alternatieven te komen.

1.2 Proces

Het onderzoek naar overhead in het funderend onderwijs is uitgevoerd volgens een gefaseerde aanpak, waarbij iedere fase gericht is op het beantwoorden van deelvragen en het opbouwen van een breed en onderbouwd inzicht in het onderwerp. Door deze is opbouw stapsgewijs toegewerkt naar zowel feitelijke inzichten als handelingsperspectieven voor beleid en praktijk. De eerste fase bestond uit een analyse van eerdere onderzoeken en literatuur over overhead in het onderwijs. In deze fase werd systematisch in kaart gebracht welke definities, meetmethodieken en bevindingen in eerdere studies naar voren komen en in hoeverre deze bruikbaar zijn voor de huidige beleidsdiscussie.

In de tweede fase is een analyse uitgevoerd op basis van bestaande databronnen. Hierbij is gebruikgemaakt van financiële en personele data van schoolbesturen, aangevuld met bestaande benchmarks en praktijkgegevens. Hiermee wordt geprobeerd een overzicht van de spreiding van overhead in het primair en voortgezet onderwijs, zowel op bestuursniveau als op sectorniveau, weer te geven. De derde fase richtte zich op de vertaling van de uitkomsten naar mogelijke normscenario's voor overhead. Op basis van de eerder verzamelde gegevens worden opties verkend voor het formuleren van een werkbare norm of richtlijn, evenals mogelijke alternatieven zoals bandbreedtes of monitoringinstrumenten.

In de vierde en afsluitende fase zijn alle onderzoeksresultaten samengebracht in een onderdeel conclusies en een onderdeel aanbevelingen. Hierin worden de belangrijkste bevindingen overzichtelijk gepresenteerd, aangevuld met conclusies en aanbevelingen die kunnen bijdragen aan een goed onderbouwde beleidsdiscussie en praktische handvatten voor sturing in het onderwijs. Door deze gefaseerde opzet sluit het onderzoek aan bij zowel de behoefte aan feitelijke onderbouwing als de vraag naar concrete beleidsopties voor grip op overhead in het onderwijs.

1.3 Leeswijzer

In dit rapport wordt het onderzoek naar overhead in het funderend onderwijs fasegewijs toegelicht. Het rapport start met een toelichting op de gehanteerde onderzoeksmethode, waarbij wordt uitgelegd hoe de dataverzameling heeft plaatsgevonden en welke waarborgen voor betrouwbaarheid zijn gehanteerd. Vervolgens wordt ingegaan op de centrale onderzoeksvragen rondom het definiëren, meten en normeren van overhead in het funderend onderwijs.

Er wordt zowel gekeken naar landelijke databronnen als naar casussen van individuele schoolbesturen, wat leidt tot een genuanceerd beeld van verschillen tussen organisaties. Het rapport bouwt stapsgewijs op naar beleidsopties en aanbevelingen, waarbij aandacht is voor zowel vaste normen als alternatieve sturingsmechanismen, steeds met oog voor onderwijskwaliteit en doelmatigheid.

De teksten in dit rapport worden ondersteund met kaders met daarin voorbeelden en dilemma's uit de praktijk (geanonimiseerd) om de uitdagingen rond overhead te illustreren.

Dankwoord

Wij danken Leonore Das (namens Berenschot) en Evelyn van Lochem en haar collega Michel Nijlant (namens de PO- en VO-Raad) voor hun medewerking bij het aanleveren en toelichten van de geanonimiseerde data, dit was van grote waarde bij het opstellen van dit rapport.

2 Onderzoeksaanpak en methode

In dit hoofdstuk wordt toegelicht op welke wijze het onderzoek is uitgevoerd en welke methoden en bronnen zijn ingezet om tot een zorgvuldig en onderbouwd advies te komen. Er wordt beschreven hoe de gegevens worden verzameld, welke keuzes zijn gemaakt bij de analyse en hoe de kwaliteit en betrouwbaarheid van de informatie zijn geborgd. Deze verantwoording biedt inzicht in de opzet en werkwijze van het onderzoek en vormt de basis voor de resultaten en conclusies die in de volgende hoofdstukken aan bod komen.

2.1 Onderzoeksvragen

In dit rapport wordt onderzocht hoe overhead in het funderend onderwijs op een heldere en bruikbare manier kan worden gedefinieerd, gemeten en geïnterpreteerd. Het vertrekpunt daarbij is de vraag welke functiegroepen en typen bestedingen in het onderwijs kunnen worden onderscheiden en hoe deze functies en uitgaven vervolgens zijn toe te delen aan het primaire proces, gericht op lesgeven en directe leerlingbegeleiding, en aan het niet-primaire proces, waaronder ondersteunende, organisatorische en bestuurlijke taken vallen. Daarbij wordt in kaart gebracht over welke indelingen discussie mogelijk is, bijvoorbeeld omdat functies gemengd zijn of omdat verschillende databronnen uiteenlopende definities hanteren, en welke consequenties dit heeft voor de afbakening van het begrip overhead.

Naast de indeling van functies en uitgaven richt het onderzoek zich op de invloed van verschillende definities op de berekening van overheadpercentages. Hierbij wordt zowel gekeken naar de omvang van overhead uitgedrukt in fte als naar de financiële impact in termen van kosten. Dit levert inzicht op in de spreiding van overheadpercentages binnen en tussen sectoren en in de gevoeligheid van deze percentages voor de gekozen meetmethode. Een derde vraag in het onderzoek is hoe op basis van deze bevindingen kan worden vastgesteld wat een realistische en werkbare norm voor overhead zou kunnen zijn. De vraag is daarbij niet alleen welk percentage acceptabel of haalbaar is, maar ook op welke wijze een norm bijdraagt aan doelmatige besteding van middelen en het realiseren van onderwijskwaliteit.

Inhoudelijk stellen wij vast dat er veel is geschreven over overhead binnen het onderwijs en binnen andere (semi-)publieke sectoren. Enerzijds zullen we in dit rapport meningen en data vanuit diverse onderzoeken zo veel mogelijk scheiden. Tegelijk is er onmiskenbaar een wisselwerking tussen maatschappelijke ontwikkelingen en debatten en de ontwikkelingen binnen (semi-)publieke sectoren. Ook spelen er diverse belangen in de discussie rondom overhead. In onze duiding zullen we hier aandacht aan besteden.

Tot slot, wordt gekeken naar de vraag of vaste normering altijd de meest geschikte aanpak is, of dat alternatieve manieren van sturing mogelijk zijn. Denk daarbij aan bandbreedtes, richtlijnen of monitoringinstrumenten die ruimte laten voor maatwerk, bijvoorbeeld afhankelijk van de schaalgrootte van het schoolbestuur of de specifieke situatie binnen een regio. Het onderzoek combineert zowel een kwantitatieve analyse van beschikbare data als een inhoudelijke verkenning van definities en beleidsopties, met als doel om de Tweede Kamer beter inzicht te bieden in de mogelijkheden om grip te krijgen op overhead in het onderwijs en de discussie hierover beter te kunnen onderbouwen.

Om de bovenstaande tekst samen te vatten, dit onderzoek richt zich op de vraag hoe overhead in het funderend onderwijs kan worden onderscheiden, gemeten en genormeerd. De centrale onderzoeksvragen luiden als volgt:

- Welke functiegroepen en typen besteding worden onderscheiden in het funderend onderwijs, en hoe zijn deze verdeeld over het primaire en niet-primaire proces?
- Welke gevolgen hebben verschillende varianten van deze verdeling voor de berekening van het percentage overhead op basis van voltijdsequivalenten (fte) en kosten?
- Hoe kan bepaald worden wat een realistische en werkbare norm voor overhead is, zodat scholen en schoolbesturen komen tot zo goed mogelijke onderwijskwaliteit?
- Zijn er alternatieven voor normering denkbaar die recht doen aan verschillen tussen schoolbesturen en contexten?

2.2 Definitie overhead

Overhead in het onderwijs omvat alle functies en activiteiten die niet direct lesgeven, maar onmisbaar zijn om het primaire proces, het verzorgen van goed onderwijs, mogelijk te maken. Het gaat om de bestuurlijke, administratieve en ondersteunende organisatie die nodig is om docenten, leerlingen en ouders optimaal te bedienen. Verschillende rapporten duiden aan dat overhead in feite een randvoorwaarde is voor continuïteit, kwaliteit en sturing binnen scholen en onderwijsinstellingen¹. Tot overhead worden bijvoorbeeld directie en management, personeelszaken, financieel beheer, ICT, facilitaire diensten en juridische of communicatieve ondersteuning gerekend.

Binnen universiteiten en hogescholen valt ook de bredere onderwijs- en onderzoeksondersteuning hieronder, zoals studiebegeleiding en studentadministraties. Er bestaat op dit moment geen norm voor de omvang van overhead, omdat de inzet afhankelijk is van de schaal en organisatievorm. Het is wel bekend dat kleinere scholen en besturen relatief meer overhead hebben doordat zij schaalvoordelen missen, terwijl bij grote organisaties de coördinatiecomplexiteit soms juist weer extra kosten met zich meebrengt. Grotere organisaties zijn echter wel (vaker) in staat om gebruik te maken van hun schaalvoordeel, daarnaast kunnen zijn kwaliteits- en beleidsactiviteiten beter positioneren.

Daarom ligt de optimale balans meestal in een bandbreedte: niet te weinig, zodat de basisvoorzieningen goed geregeld zijn, maar ook niet te veel, om te voorkomen dat middelen weglekken die anders direct aan lesgeven besteed kunnen worden. Het structureel in beeld brengen van de omvang en samenstelling van overhead helpt schoolbesturen en toezichthouders bij het maken van bewuste keuzes en het bewaken van een doelmatige inzet van publieke middelen.

¹ Onderwijsraad (2009), "Naar doelmatiger onderwijs".

2.3 Kaders voor privacy en representativiteit

Bij de analyse van databronnen is gebruikgemaakt van landelijke openbare datasets, zoals DUO Open Onderwijsdata en benchmarks van de PO-Raad en VO-raad, die een representatief sectorniveau weergeven. Voor de casusanalyse is bewust gekozen voor een mix van besturen uit het primair en voortgezet onderwijs, met variatie in schaalgrootte en regionale spreiding. Bij de uitvoering van dit onderzoek is zorgvuldig omgegaan met de bescherming van vertrouwelijke gegevens en de borging van representativiteit van de resultaten. Ten aanzien van privacy zijn de uitgangspunten van de Algemene Verordening Gegevensbescherming leidend geweest.

Dit betekent dat bij het verzamelen, analyseren en presenteren van gegevens is gewerkt met geanonimiseerde informatie, waarbij individuele personen of specifieke scholen niet herleidbaar zijn in het eindrapport. In voorkomende gevallen waarin vertrouwelijke interne informatie is gebruikt, zoals managementrapportages of jaarrekeningen, is deze informatie enkel op geaggregeerd niveau verwerkt en niet openbaar gedeeld.

Wat betreft representativiteit is gestreefd naar een evenwichtige selectie van bronnen en casussen die een beeld geven van het funderend onderwijs. Dit maakt het mogelijk om zowel landelijke trends als praktijkvoorbeelden van kleinere en grotere besturen te beschrijven. Het onderzoek kent beperkingen in representativiteit waar het gaat om specifieke onderwijstypen of subgroepen zoals eenpitters, gespecialiseerde scholen of scholen in het (voortgezet) speciaal onderwijs, omdat hiervan onvoldoende specifieke data beschikbaar zijn in de openbare bronnen.

Deze beperkingen zijn nadrukkelijk benoemd bij de interpretatie van de resultaten. Door transparant te zijn over deze afwegingen is het onderzoek zodanig opgezet dat de bevindingen voldoende algemeen toepasbaar zijn voor beleidsdoeleinden, zonder individuele besturen onnodig te belasten of herkenbaar te maken.

3 Aandacht voor overhead in het funderend onderwijs door de jaren heen

In de eerste fase van het onderzoek wordt een analyse uitgevoerd van eerdere onderzoeken naar overhead in het funderend onderwijs en verwante onderwijssectoren. Het doel van deze fase is om bestaande inzichten te verzamelen over de wijze waarop overhead in het onderwijs wordt gedefinieerd, gemeten en geïnterpreteerd, en om de toepasbaarheid van deze inzichten voor de huidige beleidsvraag te beoordelen.

3.1 Bronnen en gehanteerde literatuur

De analyse wordt gebaseerd op een selectie van rapporten die in de afgelopen vijftien jaar zijn verschenen over overhead, doelmatigheid en inrichting van bedrijfsvoering in het onderwijs. Hierbij is gekeken naar zowel primair als voortgezet onderwijs, en ook naar relevante ervaringen uit andere onderwijssectoren zoals het hoger onderwijs. De samenvattingen van de rapporten zijn te vinden in bijlage B.

De volgende kernbronnen zullen worden geanalyseerd:

- *Overhead of Onderwijs* – Een benchmark van de allocatie van middelen in onderwijsinstellingen voor voortgezet onderwijs, Ecorys (in opdracht van de VO-raad, 2007);
- *Rapportage benchmark overhead universiteiten en hogescholen*, VSNU en HBO-Raad (2007);
- *Naar doelmatiger onderwijs*, Onderwijsraad (2009);
- *Bestuur en management: Onderzoek onder eenpitters en meerpitters in het primair onderwijs*, N. van Kessel en M. Hovius, ITS Nijmegen (2011);
- *Heeft iemand de overhead gezien? Een beproefde methode om de overhead te managen*, Huijben en Geurtsen (2014);
- *Benchmarkoverhead VO*, VO-raad (2017);
- Overige relevante publicaties.

Daarnaast is op hoofdlijnen gekeken naar inzichten over overhead in andere semipublieke sectoren, om te beoordelen of daaruit leerpunten te destilleren zijn voor het onderwijsdomein. Deze fase geeft inzicht in gehanteerde definities van overhead, gebruikte meetmethodieken, de bandbreedtes van overheadpercentages en bekende verklaringen voor verschillen tussen onderwijsorganisaties.

De inzichten uit deze fase vormen de basis voor de verdere fasering van het onderzoek, waarin deze definities en methodieken verder worden getoetst aan actuele databronnen en praktijkinformatie. De samenvattingen die in dit hoofdstuk zijn uitgewerkt zijn alleen gebaseerd op de rapporten; doordat sommige rapporten wat ouder zijn, is niet alle informatie uit deze rapporten meer actueel.

3.2 Reflectie op de informatie uit gepubliceerde werken

Uit de kernbronnen blijkt dat overhead een breed begrip is, waarin veel zinvol, onmisbaar werk aanwezig is. Een deel van de overhead is het faciliteren van het primair proces. Het andere deel overhead is de aansturing van een organisatie. Deels is overhead verantwoording naar stakeholders. Deels is overhead een belangafweging achter belangrijke besluiten. Ook is overhead samenwerking met ketenpartners. Daarnaast is het overhead deels het komen tot een compromis en verwerven van draagvlak. Tot slot is overhead ook voldoen aan wet- en regelgeving. Tegelijk is het ook duidelijk dat onnodige overhead formatie aan het primaire proces onttrekt. Met globaal 20% tot 22% overhead presteert het onderwijs² vergelijkbaar met zorgsectoren en dit lijkt daarmee niet onredelijk hoog.

Overhead stijgt door toename van complexe regelgeving en openeindregelingen in regelgeving. De introductie van bijvoorbeeld een aanbestedingswet zorgt ervoor dat de functie van inkoper ook in het onderwijs vaker als aparte functie aanwezig is. Enerzijds zorgt dit voor een meer kritische kijk naar inkoop en uitgaven. Dit levert in eerste instantie ook een kostenbesparing en een verbetering van kwaliteit op. Anderzijds zorgt dit ook voor een complexere (=meer tijdrovende en daarmee duurdere) inkoopprocedure, structurele stijging in overhead en de vraag is of er na een aantal jaar nog steeds meer kostenbesparing wordt gerealiseerd. Ook wanneer steeds meer subsidies een aparte aanvraag en verantwoordingsprocedure kennen, zal in menskracht geïnvesteerd moeten worden door schoolbesturen. Zeker wanneer de subsidiebaton een meer substantieel onderdeel vormen van de baton van een schoolbestuur, zullen hier sneller gespecialiseerde mensen op moeten worden ingezet.

Ook uitdagingen rondom samenwerking (passend onderwijs, Onderwijsregio's) kunnen extra formatie tot gevolg hebben. Huisvesting, passend onderwijs, samenwerking met jeugdzorg en maatschappelijk werk, het zijn stuk voor stuk complexe domeinen waar het schoolbestuur onderdeel van is. Om hierin goed te acteren is vaak een medewerker die dit oppakt wenselijk, zeker bij schoolbesturen met scholen in minder welvarende wijken, of verouderde schoolgebouwen.

Dilemma

Sommige subsidies, maatschappelijke wensen en geldstromen zorgen voor meer (gewenste) overhead of indirecte tijd. Het scholen van personeel. Het sturen op betere inzet van mensen in tijden van een lerarentekort. Het inrichten van samenwerkingen (passend onderwijs, arbeidsmarkt, afstemmen met gemeente/jeugdzorg); het kost allemaal tijd. Tijd die feitelijk niet tot het primair proces hoort en daarmee tot overhead wordt gerekend.

Tot slot, zijn er soms aanwijsbare gebeurtenissen of trends die zorgen voor een stijging in overhead. Een tekort aan bevoegde leerkrachten, kan er bijvoorbeeld voor zorgen dat er meer wordt geïnvesteerd in de facilitering van leraren, zodat bevoegde leerkrachten hun tijd effectiever voor de klas kunnen besteden. Ook zijn de middelen rondom COVID-gerelateerde achterstanden³ (NPO) en basisvaardigheden vaak deels ingezet buiten de klas. Dit is niet direct overhead, maar ook geen primair proces. In percentages zien we dan het onderwijsondersteunend personeel stijgen. Ervaring leert dat dit vaak uitgaven voor huiswerk- en psychologische/orthopedagogische begeleiding betreft.

² Benchmarkoverhead VO, VO-raad (2017).

³ Voortgangsrapportage Nationaal Programma Onderwijs (2021).

3.3 Overhead in andere sectoren

Uit recente sectoranalyses blijkt dat overhead sterk uiteenloopt buiten het onderwijs. We kijken daarbij naar de inrichting van sectoren zoals goede-doelen-organisaties, gemeenten en het bedrijfsleven. Bij goede-doelen-organisaties komt het gemiddelde aandeel van beheer- en wervingskosten uit op 11%⁴. Volgens de meting van het Nederlandse Donateurspanel (NDP) juni 2022 zou ongeveer 80 – 90% van het budget aan het doel moeten worden besteed⁵. Dit percentage van 11% betreft vooral de fondsenwerving en de merknaam van het goede doel, de overhead binnen de projecten is hierin niet inbegrepen.

Op het beleidsterrein bestuur en ondersteuning stegen de begrote lasten bij gemeenten in 2024 met 10%, van 11,8 miljard tot 12,9 miljard. Dit betreft onder meer de overhead, burgerzaken⁶, de kosten van gebouwen van de gemeente, rentekosten over leningen en stelposten. Mede als gevolg van hogere lonen en prijzen stegen de kosten van de post overhead met 13,1%, tot 8,8 miljard euro. Het totale aandeel van de post overhead komt hiermee uit op 2/3 (66%) van de totale uitgaven voor het beleidsterrein bestuur en ondersteuning⁷. Bij het maken van de vergelijking tussen sectoren is het belangrijk om rekening te houden met de vraag of het gaat om materiële lasten of personele lasten.

Uit de benchmark van Berenschot, gebaseerd op jaarrekeningen van 112 zorgorganisaties uit 2019, blijkt dat gemiddeld 16,6% van de totale kosten binnen de verpleging, verzorging en thuiszorg (VVT) wordt besteed aan overhead. In de gehandicaptenzorg (GHZ) ligt dit percentage op 16,3%, terwijl de geestelijke gezondheidszorg (GGZ) met 21,2% het hoogste aandeel kent⁸. Daartegenover staat het bedrijfsleven, waar de best presterende ondernemingen hun algemene kosten tussen 4% en 8% van de omzet weten te houden⁹. Deze verschillen kunnen meerdere oorzaken hebben. Zeker grotere bedrijven hebben vaak een lager overhead percentage vanwege bepaalde schaalvoordelen en omdat zij zich efficiënter kunnen inzetten. Denk daarbij aan investeringen om het proces te optimaliseren. Ook door de centralisatie van functies kunnen grote bedrijven de overheadkosten per afdeling verlagen¹⁰.

Bedrijven zien dat overhead fors lager kan uitvallen wanneer efficiënte schaal wordt gecombineerd met strakke sturing¹¹. In het artikel van Doeleman, *‘Heeft iemand de overhead gezien?’* komt ook naar voren dat wanneer een organisatie groter wordt, de processen op de stafafdelingen veranderen. Processen en systemen moeten worden ingericht op basis van de vraag.

⁴ Partin. (z.d.). *Hoe groot mogen de overheadkosten van een goed doel zijn?*

⁵ Centraal Bureau Fondsenwerving (CBF). (2022, juni). *Nederlandse Donateurspanel: Vertrouwen in goedbedoelensector blijft stabiel*.

⁶ De afdeling binnen een gemeente die verantwoordelijk is voor burgerlijke stand en identiteitsdocumentatie.

⁷ Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), (2024, 25 maart). *Gemeenten begroten ruim 9 procent meer lasten voor 2024*.

⁸ Berenschot. (2020, 7 juli). *Genoeg overhead in de langdurige zorg?*

⁹ McKinsey & Company (2023, 24 maart), *Rethinking administrative costs*.

¹⁰ Management Kennisbank. (z.d.). *Kostenbesparing: Hoe kun je besparen op operationele kosten?*

¹¹ Bureau Kikken. (z.d.). *Welke factoren bepalen hoe groot overhead mag zijn?*

Door efficiënte en/of inefficiënte inrichting van een bedrijf kunnen er verschillen ontstaan in de inrichting en percentages van de overhead¹². In bredere zin zien we vaak dat overhead toeneemt wanneer er met meer meningen en stakeholders rekening gehouden moet worden. In productiebedrijven is dat eenvoudig, er moet en binnen het wettelijk kader geproduceerd worden en de winst dient te worden geoptimaliseerd. Bij overheden, zorgorganisaties en ook in het onderwijs zijn er vaak complexere afwegingen die moeten worden gemaakt. Dit vraagt meer rondom het verwerven van draagvlak, samenwerking en voorbereiding bij bestuurlijke keuzes.

Kleine organisaties, zoals micro-instellingen in de goededoelensector of kleine zorgaanbieders, hebben te maken met relatief hoge overhead omdat zij vaste stafkosten over een beperkt aantal cliënten of donateurs moeten verdelen. Daarnaast gaat een deel van het budget in de goede doelen sector op aan donateurswerving¹³. Daartegenover staat dus dat grotere organisaties, zoals gemeenten en multinationals, profiteren van schaalvoordelen. In de publieke sector zorgen echter ook externe factoren, zoals regelgevende druk en stijgende IT-eisen, voor een opwaartse druk op overheadpercentages¹⁴.

Voor schoolbesturen blijkt uit deze benchmarks dat niet alleen schaalgrootte bepalend is, maar ook de wijze (en efficiëntie) waarop de organisatie van ondersteunende functies wordt ingericht. Daarnaast tonen voorbeelden uit andere sectoren aan dat scherpe sturingsmechanismen, zoals concrete KPI's op overhead per leerling of overhead in verhouding tot fte's, in combinatie met vergaande procesdigitalisering, niet alleen kosten verlagen, maar ook merkbaar bijdragen aan het verminderen van de administratieve lasten voor professionals¹⁵. Voor overhead geldt dat ongeveer driekwart tot 80% van de overhead decentraal is, het gaat hierbij om taken en functies, zoals taakuren, directie, facilitair, administratie en conciërges.

Verder zien we vanuit onze ervaring dat een toename in maatschappelijke en politieke vragen bijdraagt aan een toename in de overhead. Voorbeelden zijn functionarissen die de afstemming tussen zorg, (speciaal) onderwijs en regulier onderwijs organiseren. Subsidies, zoals de subsidie basisvaardigheden of de NPO, vragen om extra aanvragen en verantwoording. En een accountantscontroleprotocol dat vanuit diverse regelgeving steeds complexer wordt en meer eisen stelt aan de administratieve organisatie. En ook eisen stelt aan de deskundigheid om die administratieve organisatie modern en efficiënt in te richten.

De onderstaande tabel (1) biedt een vergelijking van overheadpercentages in uiteenlopende sectoren, gebaseerd op verschillende meetmethoden. Daarmee geeft de tabel inzicht in hoe overhead wordt gedefinieerd en gemeten, en welke verschillen er zijn in verhouding tot totale lasten of omzet. De observaties per sector tonen aan dat schaalgrootte, type dienstverlening en meetwijze invloed hebben op de uitkomsten.

¹² Doeleman, R. (z.d.). *Heeft iemand de overhead gezien?*

¹³ Centraal Bureau Fondsenwerving (CBF), (2024, 03 april). *Fondsverwerving kost geld: reactie van het CBF op de uitzending van EenVandaag over donateurwerving.*

¹⁴ Schooldomein. (2020). *De overhead is het afvoerputje van de begroting.*

¹⁵ Bureau Kikken. (z.d.). *Welke factoren bepalen hoe groot overhead mag zijn?*

Sector	Bandbreedte overhead (%)	Definitiebron	Belangrijkste observaties
Goededoelensector	<i>Ongeveer 11 % aan overheadkosten (beheer + werving).</i>	CBF <i>State of the Sector 2024</i> (703 erkende organisaties)	Er bestaat geen officieel of wettelijk maximum aan de hoogte van overheadkosten voor goede doelen. Groot deel van budget naar donateurswerving.
Gemeenten	<i>≈ 2/3 van de totale uitgaven op het beleidsterrein Bestuur en ondersteuning.</i>	CBS bericht <i>Gemeenten begroten</i> (18-3-2024) overheadpost binnen beleidsveld Bestuur & ondersteuning	Overhead groeide in 2024 +13,1 % (hoger dan gemiddelde lastengroei) Twee-derde van 'Bestuur & ondersteuning' bestaat uit overheadkosten.
Zorginstellingen	<i>Verpleeghuis/thuiszorg: ~16,6 % Gehandicaptenzorg: ~16,3 % GGZ-instellingen: ~21,2 % Ziekenhuizen: ~19,8 % (internationale meting 2011)</i>	Berenschot-overhead-benchmark geciteerd in Berenschot-blog <i>Genoeg overhead in de langdurige zorg</i> (2-03-2021)	Macro Wie: Beleidsorganisaties & financiers; Wat: Kosten van organisaties zoals VWS, NZa, zorgverzekeraars; Hoeveel: 3,8% totale zorguitgaven (2020). Meso Wie: Zorginstellingen; Wat: Overheadkosten zoals bestuur, communicatie, juridisch advies, HR; Hoeveel: VVT 16,6%; GHZ 16,3%; GGZ 21,2% (2019), ziekenhuizen 19,8% (2011). Micro Wie: Zorgprofessionals; Wat: Taken zoals registraties voor verantwoording aan derden of overleg over andere zaken dan patiëntenzorg; Hoeveel: VVT+ GHZ+GGZ 35% (2019); ziekenhuizen 52 min/dag aan registraties (2018); huisartsen 44% tijd aan activiteiten die niet of indirect raken aan patiëntenzorg (2013) ¹⁶ .
Bedrijfsleven	<i>Top-kwartiel performers: 4-8 % van de omzet.</i>	McKinsey <i>Rethinking administrative costs</i> (24-3-2023)	Verschillen in omvang van overhead kunnen ontstaan door inefficiënte of efficiënte inrichting van processen.

Tabel 1: Vergelijking overheadpercentages verschillende sectoren

¹⁶ Schellingerhout, R., & Douven, R. (2023, 5 juli). *Inzicht in administratieve kosten cruciaal voor passend zorgbeleid*. ESB.

3.4 Overhead in politieke context

In deze paragraaf worden de belangrijkste ontwikkelingen in de afgelopen vijftien jaar op het thema overhead in het funderend onderwijs in de politieke context beschreven. Uit deze beschrijving blijkt dat het onderwerp overhead in het funderend onderwijs de afgelopen vijftien jaar niet altijd op de politieke agenda heeft gestaan. Wel is er vrijwel de hele periode aandacht geweest voor de bekostigingssystematiek en verantwoording over de besteding van publieke middelen en hoe dat verbeterd kan worden. Pas tijdens kabinet-Schoof is de roep om een norm voor overhead groter geworden en zelfs in het regeerprogramma terecht gekomen.

Daar waar tijdens kabinet-Rutte I vooral aandacht was voor het terugdringen van overhead in het hoger onderwijs, kwam er tijdens kabinet-Rutte II ook meer aandacht voor overhead in het mbo en funderend onderwijs. Zo werd door de rapporteurs van de commissie OCW bij het wetgevingsoverleg over het jaarverslag OCW 2013 geconstateerd dat er bij scholen het gevoel was dat er minder geld beschikbaar was voor het primaire proces, terwijl er anderzijds meer geld naar onderwijs gaat, ook uitdrukkelijk voor het primaire proces. Zij vroegen namens de commissie meer inzicht in deze intensiveringen zodat kon worden nagegaan of dat geld daadwerkelijk terug in de klas komt¹⁷.

De minister heeft toen toegezegd voor de behandeling van de begroting van OCW 2015 met een overzichtsbrief te komen over overhead en de staatssecretaris gaf aan dat de Algemene Rekenkamer ook nog voor de zomer met een onderzoek zou komen of de bekostiging in het voortgezet onderwijs toereikend is. In de brief van 29 oktober 2014 werd aangegeven dat “het streven is dat uitgaven aan overhead zo laag mogelijk zijn en dat zo veel mogelijk middelen naar het primaire proces gaan. Deze overtuiging delen we met uw Kamer en is ook onderdeel van het Nationaal Onderwijsakkoord en de sector- en bestuursakkoorden die deze zomer zijn gesloten”¹⁸. Daarbij werd aangegeven dat het wel van belang is dat OCW ervoor zorgt dat er een goed systeem van “check and balances” en van transparante verantwoording beschikbaar is. De bewindspersonen achtten het onwenselijk om meer en strengere regels ter normering van de overhead te maken, omdat die veelal zouden leiden tot hogere administratieve lasten.

Tegelijkertijd werkte de staatssecretaris aan de vereenvoudiging van de bekostiging voor het voortgezet onderwijs. In zijn brief van 17 april 2015 wordt onder meer ingegaan op de bevindingen en aanbevelingen van het onderzoek van de Algemene Rekenkamer van 30 juni 2014 over ‘Bekostiging voortgezet onderwijs’¹⁹ en de invulling van de afspraken die gemaakt zijn om te komen tot een vereenvoudigd systeem voor bekostiging van het voortgezet onderwijs²⁰. In het algemeen overleg van 27 mei 2015 over financiën funderend onderwijs gaf de staatssecretaris in het kader van overhead aan dat met de VO-raad is afgesproken dat in hun codes voor goed bestuur standaard zal worden opgenomen dat jaarverslagen en jaarrekeningen openbaar worden gemaakt²¹.

¹⁷ Kamerstuk II 2013/14, 33930-VIII, nr. 12.

¹⁸ Kamerstuk II 2013/14, 34000-VIII, nr. 18.

¹⁹ Kamerstuk II, 2013/14, 31289, nr. 193. Rapport Algemene Rekenkamer, *Bekostiging voortgezet onderwijs*.

²⁰ Kamerstuk II 2014/15, 31289, nr. 233.

²¹ Kamerstuk II 2014/15, 31293, nr. 266.

In zijn brief van 17 december 2015 benadrukte de staatssecretaris het belang van versterking van de medezeggenschap in het voortgezet onderwijs wat volgens hem logisch was in combinatie met de invoering van de bekostigingsvereenvoudiging in het voortgezet onderwijs.²²

In de periode daarna is de commissie OCW (ook) zelf op zoek gegaan naar mogelijkheden om onderwijskwaliteit op stelselniveau te bewaken en de verantwoording over de besteding van publieke middelen te verbeteren. Zo is er vanuit de commissie OCW in juni 2016 een voorbereidingsgroep lumpsum ingesteld die onder meer nader onderzoek heeft gedaan naar verbeterrichtingen binnen de lumpsumbekostigingssystematiek en de (financiële en niet-financiële) verantwoordingsinformatie die Kamer nodig heeft om aan haar controlerende functie te kunnen voldoen ten aanzien van de bekostiging van scholen. Onder kabinet-Rutte III werd de voorbereidingsgroep voortgezet (met deels nieuwe leden) die zich voornamelijk richtte op de 'voor en tegens' van de huidige lumpsumbekostigingssystematiek en mogelijke verbeteringen daarin ter input voor de standpuntbepaling van fracties. Daarnaast heeft de Tweede Kamer eind september 2016 de Onderwijsraad advies gevraagd over de manier waarop de overheid het onderwijs bekostigt en de mogelijkheden voor onderwijsinstellingen om hun bestedingen te verantwoorden.²³

De daaropvolgende jaren is mede in lijn met dat advies van de Onderwijsraad 'Inzicht in en verantwoording van onderwijsmiddelen' van juli 2018²⁴ ingezet op meer transparantie over de bekostiging²⁵. Een voorbeeld daarvan zijn verplichte benchmarks op financiële kerngegevens, waardoor gerichter het gesprek gevoed wordt over de ontwikkeling van de overheadkosten op bestuursniveau en op schoolniveau, wat daarmee het gesprek tussen besturen, schoolleiders en de medezeggenschap moest versterken. Begin december 2019 ontving de Kamer het wetsvoorstel vereenvoudiging van de bekostiging van het voortgezet onderwijs²⁶ en eind december 2019 kondigde de minister een vereenvoudiging van de bekostiging in het primair onderwijs aan waarbij personele en materiele kosten zouden worden samengevoegd, omdat geoordeelde budgetten niet zouden passen in deze systematiek. Tegelijkertijd werkte hij aan een betere verantwoording door schoolbesturen over de inzet van onderwijsmiddelen²⁷. Het wetsvoorstel vereenvoudiging van de bekostiging van het primair onderwijs ontving de Kamer 15 oktober 2020²⁸. Uit het voorgaande blijkt dat het onderwerp overhead in het funderend onderwijs na de overzichtsbrief over overhead van 29 oktober 2014 en het debat daarover in mei 2015 niet meer expliciet aan de orde is gekomen in kabinet-Rutte II en III, maar de aanpalende discussie over verbeteringen in de lumpsumfinanciering en de verantwoording daarover zijn wel geregeld gevoerd.

Kabinet-Rutte IV zette met het coalitieakkoord 2021-2025 'Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst' verder in op betere verantwoording en bovenal beter onderwijs. In de brief van 5 april 2024 stelt het kabinet dat een herijking van het funderend onderwijs noodzakelijk is op basis van een aantal knelpunten. De lumpsumbekostiging wordt als onvoldoende transparant ervaren, zowel door leraren als schoolleiders.

²² Kamerstuk II 2015/16, 31289, nr. 274.

²³ Kamerstuk II 2016/17, 34550-VIII, nr. 7.

²⁴ Kamerstuk II 2017/18, 34775-VIII, nr. 141.

²⁵ Kamerstuk II 2018/19, 35000-VIII, nr. 11.

²⁶ Kamerstukdossier 35354.

²⁷ Kamerstuk II 2028/19, 31293, nr. 426.

²⁸ Kamerstukdossier 35605.

Uit deze brief bleek dat er binnen schoolorganisaties op dat moment te weinig inzicht was in de bestedingen door het schoolbestuur, waardoor het interne gesprek over keuzes en prioriteiten bemoeilijkt wordt. De conclusie was dat het gebrek aan transparantie leidt tot wantrouwen richting schoolbesturen. Daarnaast lijkt de huidige sturing door de overheid onduidelijk, inconsistent en veel. Er werden diverse denkrichtingen en scenario's voor de herijking van de sturing op het funderend onderwijs geschetst waarbij ook werd ingegaan op overhead, n.a.v. de motie-Soepboer die vraagt om onderzoek naar normeringspercentage voor het onderwijsgeld in de lumpsum dat voor het primaire proces is bedoeld. Daarbij gaf de minister aan dat het belangrijk is om kritisch te kijken naar de te stellen normen. "Er moet een balans zijn tussen transparantie en verantwoordingslast. Wanneer er te veel normen worden gesteld, wordt de verantwoordingslast voor scholen groot en worden mogelijkheden voor soms noodzakelijk maatwerk beperkt"²⁹.

In het hoofdlijnenakkoord 2024-2028 van kabinet-Schoof van 15 mei 2024 werd benoemd dat subsidies in het onderwijs moeten worden omgezet in solide structurele financiering met een norm voor de hoeveelheid onderwijsgeld voor het primaire proces, het maximeren van overhead en met zeggenschap van schoolleiders en betrokkenheid van leraren bij de besteding van middelen. In het daaropvolgende regeerprogramma van 13 september 2024 wordt overhead specifiek benoemd: "Geld moet zoveel mogelijk landen in de klas, door heldere normen te stellen voor onderwijspersoneel en overhead"³⁰.

Op 30 september 2024 ontving de Kamer de antwoorden op de feitelijke vragen over de brief van 5 april 2024³¹. Uit de beantwoording bleek dat het kabinet voornemens was om in het voorjaar 2025 de Kamer te informeren over normen voor de besteding van onderwijsmiddelen aan het primaire proces en overhead. De brief over de herijking en de beantwoording van de feitelijke vragen zijn vervolgens geagendeerd voor het commissiedebat 'Sturing in het funderend onderwijs' van 12 februari 2025³².

Bij de begrotingsbehandeling van de begroting OCW 2025 in november 2024 constateerde Kamerleden Soepboer (NSC) en Ceder (CU) dat in het verleden het ontstaan van extra overhead, bijvoorbeeld in de vorm van nieuwe governance-lagen, een onbedoeld en ongewenst neveneffect gebleken is bij de inzet van subsidiegelden ten behoeve van het onderwijs. Zij diende een motie in die verzocht om de huidige regeling onderwijsregio's terug te brengen tot een structurele stimuleringsregeling voor regionale samenwerking, zonder extra bestuurslagen en governance-structuren op te tuigen, en de (nieuwe) middelen die daarmee vrijkomen structureel te investeren in het herstel van de kwaliteit van het primaire onderwijsproces³³. Deze werd aangenomen.

In het commissiedebat 'Sturing in het funderend onderwijs' van 12 februari 2025 kwam ook het thema overhead aan de orde. Daarbij gaf de staatssecretaris aan dat er bestedingsnormen zullen worden vastgesteld voor overhead en een norm voor middelen die naar de klas moeten gaan. De staatssecretaris gaf aan dat dit volgens haar duidelijke kaders voor schoolbesturen geeft over hoe de Tweede Kamer verwacht dat het geld wordt ingezet.

²⁹ Kamerstuk II 2023/24, 31293, nr. 727, p.16.

³⁰ Regeerprogramma kabinet-Schoof, p.78.

³¹ Kamerstuk II 2024/25, 31293, nr. 750.

³² Kamerstuk II 2024/25, 31293, nr. 790.

³³ Kamerstuk II 2024/25, 36600-VIII, nr. 91.

De staatssecretaris wil daarin duidelijkheid scheppen met een instrumentarium waarop ook wordt gemonitord. Het doel van een norm is volgens de staatssecretaris om ervoor te zorgen dat het geld uit de lumpsum beter wordt verantwoord en landt in de klas. Daarbij wordt ook benoemd dat er een duidelijke scheiding tussen primair proces en overhead wordt doorgevoerd in de lumpsumfinanciering. In dat debat deden verschillende Kamerleden suggesties voor die norm. Zo stelde het Kamerlid Uppelschoten (PVV), een norm van 20% besteding aan overhead, ten opzichte van 80% besteding aan het primaire proces voor.

Het Kamerlid Rooderkerk (D66) stelde daarbij een ander scenario voor waarin het geld wel rechtstreeks naar de scholen gaat of dat er een verdeling wordt gemaakt voor scholen door schoolbesturen. Het Kamerlid Krul (CDA) sloot zich aan bij het voorstel van het lid Uppelschoten (PVV) en benoemde dat de verantwoording ervan bij de juiste laag moest worden neergelegd, in sommige gevallen het bestuur. In het debat gaf de staatssecretaris aan een voorstel uit te werken om tot een bestedingsnormwaardering voor overhead en onderwijspersoneel te komen voor alle schoolbesturen. Dit ook in lijn met het hoofdlijnenakkoord en regeerprogramma. Sinds het commissiedebat 'Sturing in het funderend onderwijs' van 12 februari 2025 is er nog geen voorstel verschenen over een norm voor overhead.

Naast deze commissieactiviteiten heeft de commissie in haar eigen kennisagenda 2024-2025 het thema financiering van het onderwijs opgenomen, waarin zij beter inzicht wil krijgen in de werking van de huidige bekostigingssystematiek en in de systematiek van verantwoording. In dat kader is op 12 december 2024 een ambtelijke technische briefing over bekostigingssystemen primair en voortgezet onderwijs georganiseerd.

En op 5 februari 2025 heeft de commissie een expertbijeenkomst over de onderwijsbekostiging in het primair en voortgezet onderwijs in de praktijk gehouden ter voorbereiding op het debat van 12 februari 2025. In de expertmeeting werd benadrukt dat het effectiever is om het gesprek te voeren over de gewenste omvang van overhead dan te sturen op vaste normen. Overhead is noodzakelijk voor een goed functionerend primair proces en levert waarde als het gericht is op ondersteuning van de onderwijskwaliteit tegen redelijke kosten.

Deelnemers gaven aan dat het belangrijk is te bepalen welke overhead nodig is om scholen optimaal te ondersteunen. Dit kan per school verschillen, afhankelijk van de situatie en de maatschappelijke opgaven waar een school mee te maken heeft. Volgens de deelnemers zou het gesprek zich moeten richten op de vraag wat overhead oplevert voor de school en voor het onderwijs in de regio. Niet alle taken hoeven door de school zelf uitgevoerd te worden. Sommige maatschappelijke taken kunnen door andere partijen worden opgepakt binnen de schoolgebouwen.

Deelnemers benadrukten ook dat de vorming van extra bestuurlijke lagen, zoals onderwijsregio's, het risico met zich meebrengt van extra overhead zonder directe meerwaarde voor het onderwijs. Het ontwikkelen van vergelijkingsmateriaal, zoals benchmarks, kan helpen om het gesprek te voeren over de efficiëntie van overhead³⁴. Ook onderhavig onderzoek is onderdeel van de kennisagenda, en moet helpen om een eventuele toekomstige norm (en berekeningswijze daartoe) goed te kunnen beoordelen.

Half juni 2025 verscheen van de Algemene Rekenkamer het rapport³⁵ *'Hoeveel tijd mag het kosten?'* waarin de Algemene Rekenkamer inzichtelijk maakt hoeveel tijd leraren in het primair onderwijs besteden aan administratie en hoe de dynamiek op scholen leidt tot extra administratie. De Algemene Rekenkamer geeft aan dat als het zou lukken om de administratieve lasten met gemiddeld 1 uur per week per leraar te verminderen, dat 2.250 fte zou vrijmaken voor andere taken waarmee het onderwijs verbeterd kan worden, en voor werkdrukvermindering. Daarnaast zou het de aantrekkelijkheid van het beroep leraar vergroten. De gevraagde kabinetsreactie is nog niet ontvangen al gaf de staatssecretaris in het nawoord wel aan de dynamiek te herkennen en serieus te nemen.

³⁴ Tweede Kamer der Staten-Generaal (2025, 5 februari), Verslag van de expertbijeenkomst "onderwijsbesteding in de praktijk", Dienst Analyse en Onderzoek, [2025D10697](#), p.7.

³⁵ Rapport Algemene Rekenkamer. *Hoeveel tijd mag het kosten? Administratieve lasten voor leraren in het primaire onderwijs*. (12-06-2025).

4 Analyse van bestaande databronnen met informatie over overhead in het funderend onderwijs

In de tweede fase van het onderzoek is een kwantitatieve analyse uitgevoerd op basis van bestaande databronnen. Het doel van deze fase is om via feitelijke gegevens inzicht te verkrijgen in de aard, omvang en spreiding van overhead in het primair en voortgezet onderwijs. Hierbij wordt onder meer gekeken naar hoe verschillende bronnen omgaan met de definiëring en meting van overhead, zowel op sectorniveau als op individueel schoolbestuurlijk niveau.

De vier/vijf bronnen die we bespreken en analyseren in het hoofdstuk zijn:

- a. DUO – Open Onderwijsdata – Formatie uitgesplitst in vier functiegroepen,
- b. DUO – Data 18 personeelscategorieën,
- c. Schoolbesturen op de kaart – Verdeling overhead en primair proces,
- d. Benchmark bureau Berenschot overhead primair en voortgezet onderwijs,
- e. Infinite Financieel, benchmark overhead.

Bron b. (DUO – Data 18 personeelscategorieën) bleek niet toegankelijk. Deze dataset is niet ontvangen en kan daarom niet worden beoordeeld.

4.1 DUO – Open Onderwijsdata – Formatie uitgesplitst in vier functiegroepen

DUO publiceert jaarlijks op Open Onderwijsdata gegevens over de formatie per school en per schoolbestuur. De bestanden bevatten informatie over de periode 2011-2024 en zijn vrijwel volledig. Ze bevatten de gegevens van 98 à 99%³⁶ van de schoolbesturen po en vo. Voor de onderstaande data-analyse zijn de gegevens uit de periode van 2020 tot en met 2024 gebruikt. Er wordt in deze dataset onder meer³⁷ een uitsplitsing gemaakt naar school en bovenscholen en naar de functiegroepen: directie, onderwijsgevend personeel, onderwijsondersteunend personeel en leraar in opleiding. Tot slot valt er nog een klein aantal fte onder de categorie 'onbekend'. Vermoedelijk hangt deze laatste categorie samen met wijzigingen in de registratie of administratieve verwerking van personeelsgegevens. In het primair onderwijs wordt doorgaans de term onderwijsondersteunend personeel (OOP) gebruikt om functies aan te duiden die het onderwijsproces ondersteunen maar geen lesgevende taken hebben. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om onderwijsassistenten, administratief medewerkers, conciërges en ICT-ondersteuners³⁸.

Voor deze analyse (zie bijlage C) is gebruik gemaakt van de landelijke, niet gemaskeerde³⁹, DUO-data over de personele inzet in het primair en voortgezet onderwijs. Wij volgen daarbij de datadefinities van de genoemde bronnen. Deze gegevens bieden een overzicht van de formaties in fte's, uitgesplitst naar vijf categorieën: directie, onderwijsgevend personeel (OP), onderwijsondersteunend personeel (OOP), leraren in opleiding (LIO) (en onbekend).

³⁶ Alleen het vo bestand over 2024 bevat gegevens van slechts ongeveer 94% van de sector.

³⁷ Er worden ook nog tal van andere uitsplitsingen getoond, niet relevant in het kader van onderzoek naar overhead, zoals leeftijd, man-vrouw, etc.

³⁸ PO-Raad, CAO 2024-2025.

³⁹ Gegevens lager dan <5 hebben in dit document de correcte waardes, in openbare document heeft dit alleen de aanduiding '<5'.

Op basis van deze gegevens is een macro-analyse uitgevoerd, waarbij trends en verschuivingen in de personele samenstelling over de periode van 2020 tot 2024 in kaart zijn gebracht. Daarmee biedt deze analyse niet alleen inzicht in de huidige verdeling, maar ook in hoe deze zich in de tijd ontwikkelt. De verplichting⁴⁰ voor het aanleveren van personele- en financiële gegevens door schoolbesturen is vastgelegd in de Wet op het primair onderwijs⁴¹ (WPO) en de Wet op het voortgezet onderwijs⁴² (WVO).

Deze wetten vormen samen de juridische basis voor de gegevenslevering aan onder meer het ministerie van OCW en DUO, ten behoeve van bekostiging, toezicht en beleidsinformatie. Binnen dit kader worden gegevens over personeel in loondienst (PIL) en personeel niet in loondienst (PNIL) periodiek aangeleverd. Er bestaat ook een Programma van eisen voor het leveren van gegevens over PNIL⁴³ (personeel niet in loondienst).

Daarnaast leveren schoolbesturen via hun de continuïteitsparagraaf in het Jaarverslag (XBRL) personele gegevens aan, minimaal voor het verslagjaar en de komende drie jaren. Daarnaast leveren schoolbesturen via hun jaarrekening gegevens bij DUO aan over kosten die zij maken voor inhuur, overheadtaken die worden uitbesteed, bijvoorbeeld bij een onderwijsadministratiekantoor, een huisvestingsbureau, juristen en andere adviseurs. Alle in deze alinea genoemde bronnen zijn betrokken bij een volledige inventarisatie van de overhead.

4.1.1 Uitkomsten macro-analyse

Bij de interpretatie van de macro-analyse is het relevant dat de categorie onderwijsondersteunend personeel in de DUO-registraties een breed scala aan functies omvat. Een deel van deze functies kan, afhankelijk van de gehanteerde definities, worden gerekend tot de overhead, omdat deze functies primair gericht zijn op de sturing en ondersteuning van het onderwijsproces en niet rechtstreeks op het lesgeven aan leerlingen. Voorbeelden hiervan zijn administratief personeel, facilitair medewerkers en beleidsmedewerkers.

Tegelijkertijd bevat deze categorie ook functies die wél direct bijdragen aan het primaire proces, zoals onderwijsassistenten en leerlingbegeleiders. Onderzoek bevestigt dat het aandeel onderwijsondersteunend personeel in zowel het primair als het voortgezet onderwijs de afgelopen jaren substantieel is toegenomen. Ook dit onderzoek laat dat zien. Het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, in samenwerking met onder andere het CAOP⁴⁴, concludeerde dat deze personeelsgroep inmiddels een structureel en steeds belangrijker onderdeel vormt van de formatie, waarbij de invulling varieert van directe lesondersteuning tot beleidsmatige en organisatorische taken⁴⁵.

⁴⁰ Regeling informatievoorziening WPO/WEC. Wettenbank Overheid.nl.

⁴¹ Wet op het primair onderwijs (WPO), Wettenbank Overheid.nl.

⁴² Wet op het voortgezet onderwijs (WVO), Wettenbank Overheid.nl.

⁴³ [Programma van Eisen elektronische gegevensuitwisseling tussen scholen en DUO m.b.t. Personeel Niet In Loondienst \(PNIL\)](#).

⁴⁴ CAOP. (2022, 8 juni). *Ondersteunend personeel in het onderwijs: Wat levert het eigenlijk op?* CAOP.

⁴⁵ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, Centerdata, CAOP, & MOOZ. (2025, 3 april). *Effectieve inzet van onderwijsondersteunend personeel in basis- en voortgezet onderwijs*. Rijksoverheid.

Als je OOP één-op-één gelijkstelt aan overhead, wordt het overheadpercentage overschat. In onderzoeken (bijvoorbeeld die van het CAOP⁴⁶) wordt daarom eerst een nadere uitsplitsing gemaakt naar ondersteunend personeel met en zonder directe onderwijstaak. Het is daarmee plausibel om te zeggen dat een aanzienlijk deel van het OOP bij overhead hoort, maar een volledige overlap is er niet. Het kan worden geformuleerd als een schatting voor overhead, daarbij aangegeven dat het werkelijke aandeel afhankelijk is van de precieze functieverdeling binnen OOP.

Bovendien bevat de categorie ‘bovenschools’ in de DUO-registraties ook de functies die als onderwijsgevend worden aangemerkt. Dit betekent dat de bovenschoolse formatie niet uitsluitend uit overheadfuncties bestaat. Wanneer zowel het onderwijsondersteunend personeel als het bovenschoolse personeel zonder verdere uitsplitsing volledig als overhead zou worden bestempeld, leidt dit niet tot betekenisvolle of nauwkeurige informatie over de daadwerkelijk omvang van overhead in het onderwijs.

4.1.2 Bruikbaarheid Open Onderwijsdata

Naar onze mening is dit databestand van DUO nauwelijks bruikbaar. Als we veronderstellen dat ‘de overhead’ zich in de categorieën directie en OOP bevindt, lopen we er direct tegenaan dat de categorie OOP ongespecificeerd is. Onduidelijk is welk OOP werkzaam is in het primair proces en welk OOP secundaire functies vervult.

Daarnaast is er het eerder gesignaleerde algemene probleem dat taken en functies kunnen verschillen: een directielid kan ook een aantal uren voor de klas staan, een docent kan ook een aantal uren secundaire ondersteunende taken verrichten. Ook komt het voor dat een docent ook ‘teamleider’ is of andere coördinerende taken uitvoert. Daar hebben bestuurders (niet altijd) geen grip op, mede omdat schoolleiders dit zelf bepalen en niet of beperkt delen. De variabele ‘bovenschools’ blijkt ook slechts beperkt bruikbaar. Niet alle besturen registreren bovenschoolse formatie. Veel besturen die geen bovenschoolse formatie registreren bij DUO kennen, kijkend naar hun website, wel een staf- of bestuursbureau met bovenschoolse functies.

Praktijkvoorbeeld

Veel leidinggevers in het funderend onderwijs zijn ooit leraar geweest en geven vaak nog een aantal uren les. De sectieleider die nog een dag voor de klas staat. De rector-bestuurder die nog een paar lessen pakt. De schooldirecteur die bij ziekte of zwangerschap een gaatje in het rooster dicht loopt. Het scheiden van dergelijke uren in overhead en primair proces is niet altijd mogelijk op basis van huidige data.

⁴⁶ CAOP. (2022, 8 juni). *Ondersteunend personeel in het onderwijs: Wat levert het eigenlijk op?* CAOP.

4.2 Data DUO - 18 personeelscategorieën

Uit de analyse van de vier functiecategorieën van DUO blijkt dat deze indeling beperkt inzicht geeft in het onderscheid tussen functies die direct bijdragen aan het primaire proces en functies die tot de overhead behoren. De categorieën, met name onderwijsondersteunend personeel, kunnen zowel uitvoerende als ondersteunende taken omvatten. Daardoor is de grens tussen primair en niet-primair niet altijd zichtbaar. Wel zijn er mogelijkheden om binnen de categorieën OOP, directie en bovenschools personeel een verdere specificatie aan te brengen. Daarmee kan beter inzicht worden verkregen in de mate waarin deze functies een directe of indirecte bijdrage leveren aan het onderwijsproces.

Bevoegde gezagen in het onderwijs zijn verplicht gegevens over personeel te leveren aan DUO. Deze verplichting is uitgewerkt in het document “Programma van Eisen Elektronische gegevensuitwisseling tussen het Bevoegd gezag en de Dienst Uitvoering Onderwijs t.b.v. leveren van personeelsgegevens, 8-11-2022”⁴⁷. Het is niet bekend wat OCW (intern) met de aangeleverde gegevens doet. Onderwijsbesturen kunnen hun softwareleverancier c.q. salarisverwerker machtigen deze gegevens aan DUO te verstrekken. Het 36 pagina’s tellende programma van eisen heeft betrekking op de sectoren po, vo, vavo en mbo. Er worden 18 functiecategorieën in het po en vo onderscheiden.

Functiecategorie PO en VO

Waarde	Betekenis
1	Bestuurslid, lid college van bestuur
2	(Bovenschoolse) directeur
3	Adjunct- of waarnemend directeur
4	Overige managementfuncties op het niveau van directie en bestuur
5	Staffunctionaris (bijv. hoofd facilitaire dienstverlening)
6	Onderwijscoördinator (bijv. teamcoördinator)
7	Overige managementfuncties op het niveau van een afdeling of ander onderdeel van de organisatie
8	Groepsleerkracht (incl. remedial teacher)
9	Vakleraar
10	Leraar in opleiding
11	Overig onderwijzend personeel
12	Onderwijsassisterende functies (bijv. (technisch) onderwijsassistent, docentassistent, lokaalassistent, klassenassistent)
13	Therapeutische en zorgfuncties (bijv. psychologisch medewerker, logopedist, orthopedagoog, fysiotherapeut, schoolmaatschappelijk werker)
14	Instructeur
15	Overig onderwijsondersteunend personeel
16	Beheerfuncties (bijv. conciërge, schoonmaker, beheerder/ICT)
17	Administratieve functies (bijv. personeelszaken, leerlingenadministratie)
18	Overig beheer- en administratief personeel

Afbeelding 1: 18 functiecategorieën po en vo

⁴⁷ <https://duo.nl/zakelijk/primair-onderwijs/personeel/levering-personeelsgegevens.jsp>.

In theorie zouden deze data een redelijk bruikbaar inzicht moeten geven m.b.t. de inzet van personeel. In de praktijk horen wij echter terug dat schoolbesturen deze categorieën niet bewust hanteren in hun personeelsadministraties. Het is een keuzemenu dat ingevuld moet worden per personeelslid, maar het antwoord heeft geen enkel gevolg voor medewerker of schoolbestuur. Er is geen inzicht op hoe zorgvuldig dit wordt ingevuld en geüpdatet bij aanpassing in functie of inschaling. Ook past de functienaam bij de doorvraag niet altijd bij de uitvoering.

Er vindt ook geen inhoudelijke terugkoppeling van DUO aan schoolbesturen plaats, waardoor vrijwel alle schoolbesturen geen idee hebben van deze wijze waarop hun schoolbestuur in dit bestand bij DUO geregistreerd staat. Het terugkoppelen van een samenvatting aan de schoolbesturen zou al kunnen helpen, omdat dit het gesprek over juistheid van de data op gang brengt en uitnodigt om cijfers die niet worden herkend uit te zoeken en onderliggende processen te verbeteren. Soms kan ook op basis van consistentie (voorbeeld: in de functieomschrijving 'leraar', dan verwacht men ook een inschaling die volgens CAO past bij een leraar) en aanwezigheid van lege velden (bij enkele besturen die ons zelf een samenvatting van de door hen aangeleverde data hebben verstrekt ontbreken jaargangen in die samenvatting van dit databestand) worden aangegeven dat delen van de data niet juist of niet volledig aangeleverd zijn. Dit geeft risico's met betrekking tot de kwaliteit van de databestanden. Immers als niemand inhoudelijke analyses op de consistentie van de data doet, worden (mogelijke) fouten ook niet gezien. En doordat er geen publicatie op basis van deze databestanden plaatsvindt, is ook consistentie met andere datasets niet te controleren. De gegevens zouden meerwaarde kunnen hebben wanneer zij van goede kwaliteit zijn en op zodanige wijze worden gepresenteerd zodat ze bruikbaar zijn voor onderzoek naar functies in het onderwijs.

Om voorgaande risico's beter te duiden en de bruikbaarheid van deze data te toetsen, hebben de onderzoekers de dataset bij DUO opgevraagd. Deze data zijn helaas echter niet aan ons verstrekt, ook niet na ambtelijk overleg samen met de opdrachtgever en OCW, waarbij verschillende opties en meerwaarde voor alle partijen zijn besproken. Het belangrijkste argument daarbij was de AVG en de grondslag van OCW om de gegevens aan derden te kunnen verstrekken.

4.2.1 Bruikbaarheid data DUO 18 personeelscategorieën

Deze dataset is niet ontvangen en kan daarom niet worden beoordeeld. Op basis van een theoretische inschatting op grond van de afbeelding (1) op de vorige pagina sluiten we niet uit dat dit een bruikbare database kán worden. Deze dataset kan het onderscheid tussen functies die direct ondersteunend zijn aan het onderwijs en functies die dat minder direct zijn beter inzichtelijk maken. Daarnaast bevat deze dataset ook de financiële gegevens over de verschillende personeelscategorieën. Wanneer deze gegevens beschikbaar komen, kan dat waardevolle aanvullende informatie opleveren over de kosten die samenhangen met overheadfuncties. Daarmee kan niet alleen de personele inzet, maar ook de financiële omvang van overhead binnen schoolbesturen nauwkeuriger worden bepaald en vergeleken.

Praktijkvoorbeeld

De leraar die in het basisonderwijs een of enkele dagen in de week wordt vrij geroosterd om applicaties te beheren is feitelijk voor die uren overhead. In de administratie vind je hem/haar vaak terug als leraar.

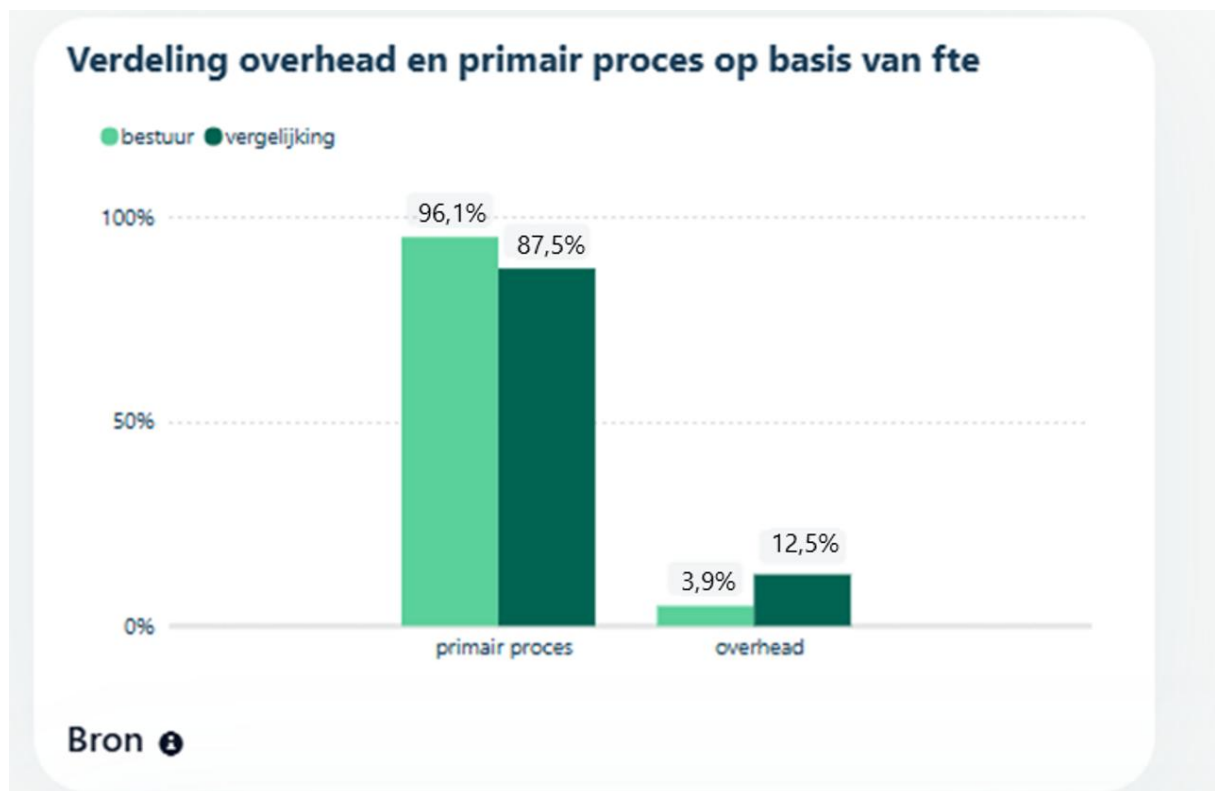
4.3 Schoolbesturen op de kaart (PO-Raad en VO-raad)

Schoolbesturen op de kaart is een project van de PO-Raad en de VO-raad. De openbare website bevat informatie over personeel, financiën en huisvesting. De openbare personele informatie bevat gegevens over bijvoorbeeld leeftijd, man/vrouw verhouding en verzuim. Geen informatie die relevant is in het kader van het onderwerp overhead. De website kent ook een besloten gedeelte.

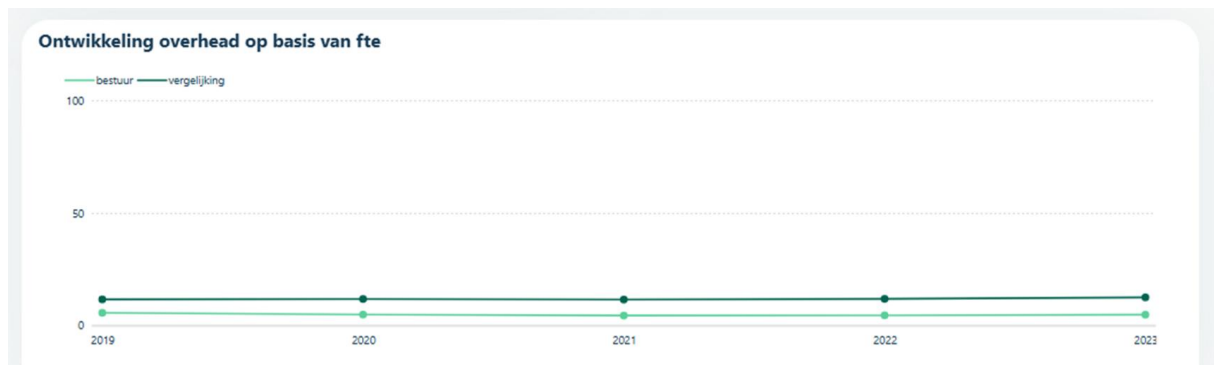
Aankomend jaar worden de 18 functiecategorieën (zie 4.2.) toegevoegd, deze functiegroepen kunnen worden onderverdeeld in vier categorieën. Deze categorieën zijn, onderwijzend personeel (OP), direct ondersteunend personeel (D-OOP), indirect onderwijsondersteunend personeel (I-OOP) en bestuur, directie en management (BDM). Schoolbesturen op de kaart werkt met data verkregen van DUO. Feitelijk toont Schoolbesturen op de kaart dus de informatie die we in paragraaf 4.1 en 4.2 ook al hebben besproken, echter gevisualiseerd en gecombineerd.

4.3.1 Informatie per schoolbestuur

Hieronder presenteren we een voorbeeld van informatie die schoolbesturen zien m.b.t. het onderwerp overhead via een persoonlijke inlog bij Schoolbesturen op de kaart. Het betreft summier informatie, namelijk de verdeling naar personeel werkzaam in het primair proces en personeel werkzaam in overheadfuncties, afgezet tegen de vergelijkingsgroep. Daarnaast wordt ten aanzien van deze gegevens een meerjarige trend getoond. Schoolbesturen op de kaart werkt met data verkregen van DUO. Feitelijk toont Schoolbesturen op de kaart dus de informatie die we in paragraaf 4.1 ook al hebben besproken, echter gevisualiseerd.



Afbeelding 2: Overzicht 'Verdeling overhead en primair proces op basis van fte', website schoolbesturen op de kaart



Afbeelding 3: Overzicht 'Ontwikkeling overhead op basis van fte', website schoolbesturen op de kaart

Het getoonde overhead-aandeel wordt berekend volgens Schoolbesturen op de kaart (fte op DUO FCat-18; management + indirect OOP) (toelichting afbeelding 4). In de personeels- en salarisadministratie worden teamleiders als adjunct-directeur geregistreerd; hun managementdeel telt daarom als overhead. Wanneer de lesgevende uren van teamleiders toegekend worden aan het primair proces, daalt het vergelijkbare percentage ongeveer 14% (gebaseerd op afbeelding 4). Er wordt jaarlijks toegelicht hoe de registratie gesplitst wordt voor waar mogelijk (management vs. lesgeven) betere vergelijkbaarheid.

Toelichting bestuur

Het getoonde overhead-aandeel (%) is berekend conform Schoolbesturen op de kaart (FTE op DUO FCat-18; management + indirect OOP). In onze personeels- en salarisadministratie worden teamleiders als adjunct-directeur geregistreerd; hun managementdeel telt daarom als overhead. Wanneer we de lesgevende uren van teamleiders toerekenen aan het primair proces, daalt het vergelijkbare percentage naar circa 14%. We lichten dit jaarlijks toe en splitsen de registratie waar mogelijk (management vs. lesgeven) voor betere vergelijkbaarheid.

Afbeelding 4: Overzicht 'Toelichting bestuur', website schoolbesturen op de kaart

4.3.2 Sectorrapportages

Informatie die in Schoolbesturen op de kaart getoond wordt, gebruiken de PO-Raad en de VO-raad ook in hun jaarlijkse sectorrapportages die men sinds 2021 publiceert. Deze informatie is in onderstaande twee kaders opgenomen en voorzien van toelichting.

Overhead in de Sectorrapportage PO



Afbeelding 5: Voorbeelden uit sectorrapportage 2024 PO

“Balans tussen primair proces en overhead: een genuanceerd inzicht

In het primair onderwijs wordt overhead gedefinieerd op basis van het aantal fte in indirect ondersteunende en managementfuncties. Hoewel deze functies buiten het primaire proces van lesgeven vallen, zijn ze van groot belang voor het dagelijks verloop van het onderwijs.

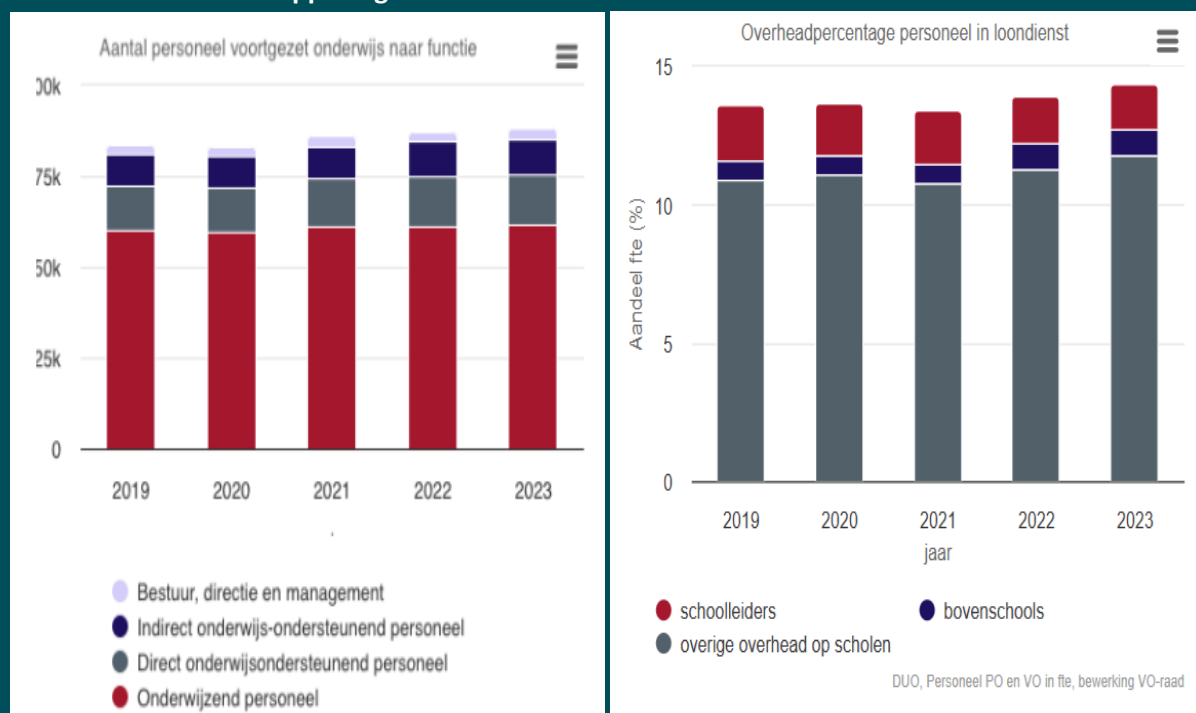
Het totale overheadpercentage, berekend als de categorieën ‘bestuur, directie en management’ en ‘indirect onderwijsondersteunend personeel’ ligt rond de 10%. De meeste functies die onder overhead vallen, zijn op school. Bijna de helft van de overhead zijn schoolleiders en bijna een derde is overige ondersteuning binnen de scholen, bijvoorbeeld de conciërge. Samen is dit gemiddeld 1,5 fte per school.

Minder dan een vijfde van de overhead is bovenschoolse overhead: dit zijn bijvoorbeeld medewerkers op de salarisadministratie of kwaliteitszorgmedewerkers die vaak met meerdere scholen van de schoolorganisatie worden gedeeld. Per school gaat dit om gemiddeld 0,3 fte. Het aandeel van schoolleiders is licht gedaald, terwijl het aandeel van overige ondersteunende functies op de scholen is gestegen. De bovenschoolse overhead is relatief stabiel gebleven. Kritisch kijken naar het percentage overhead is goed, maar ook ondersteunende functies zijn van waarde in het onderwijs.

Niet alleen indirect, doordat de salarissen moeten worden betaald en de leerlingenadministratie moet worden gedaan, maar ook direct. Schoolleiders nemen soms ook onderwijstaken op zich. Of het administratief personeel helpt bij de organisatie en planning van activiteiten met leerlingen, waardoor leraren meer tijd hebben om zich te richten op het lesgeven. Deze taken dragen ook bij aan de kwaliteit en efficiëntie van het onderwijs.

De PO-Raad en VO-raad hebben een benchmark overhead ontwikkeld die sinds eind 2024 op www.schoolbesturenopdekaart.nl in te zien is. Deze benchmark is vooralsnog alleen beschikbaar voor leden. Hiermee kunnen zij intern het gesprek over de omvang en de kwaliteit van de overhead voeren, ondersteund door data. Samen met de schoolbesturen en OCW wordt de benchmark de komende jaren verder ontwikkeld, waarbij ook gewerkt moet worden aan het verbeteren van de kwaliteit van data en het waarborgen van structurele gegevenslevering.”

Overhead in de Sectorrapportage VO



Afbeelding 6: Voorbeelden uit sectorrapportage 2024 VO

“In het voortgezet onderwijs wordt de overhead berekend op basis van het aantal fulltime-equivalenten (fte) dat werkzaam is in indirect ondersteunende en managementfuncties. Hoewel deze functies geen direct onderdeel zijn van het lesgeven, spelen ze een onmisbare rol in de organisatie en het beheer van scholen. Bovenschoolse functies, zoals ICT-ondersteuning en kwaliteitsmedewerkers, dragen bij aan efficiëntere samenwerking tussen scholen. Door bovenschoolse capaciteit te benutten, kunnen scholen taken gezamenlijk organiseren, wat leidt tot kostenbesparing en meer efficiëntie.

In 2023 kwam het totale overheadpercentage van personeel in loondienst in het voortgezet onderwijs uit op 14,4%. Dit omvat onder meer 1,7% schoolleiders, gemiddeld één per school. Er is 11,8% overige ondersteuning op schoolniveau, zoals medewerkers voor leerlingenadministratie, conciërges of ICT-coördinatoren. Minder dan 1% van het personeel heeft een bovenschoolse functie.

Over de afgelopen vijf jaar is het aandeel overhead gestegen van 13,6% in 2019 naar 14,4% in 2023. De grootste groei vond plaats bij overige overhead op de scholen, van 10,9% naar 11,8%, terwijl het aandeel van schoolleiders licht afnam van 2,0% naar 1,7%. Het aandeel bovenschoolse overhead steeg van 0,7% naar 0,9%.

Kritisch kijken naar het percentage overhead is goed, maar ook ondersteunende functies zijn van waarde in het onderwijs. Niet alleen indirect, omdat de salarissen moeten worden betaald en de leerlingenadministratie moet worden gedaan, maar ook direct. Administratief personeel speelt een belangrijke rol, bijvoorbeeld in het plannen en organiseren van roosters, toetsen en examens, het bijhouden van schoolverzuim en het organiseren van communicatie naar ouders. Dit ontlast de docenten, waardoor zij meer tijd kunnen besteden aan het voorbereiden en uitvoeren van hun lessen en het begeleiden van leerlingen.”

4.3.3 Bruikbaarheid data Schoolbesturen op de kaart

Schoolbesturen op de kaart is gebaseerd op data van DUO, namelijk data besproken in de paragrafen 4.1. De in die paragrafen getrokken conclusies gelden dus ook voor Schoolbesturen op de kaart: de informatie is summier, de databases niet betrouwbaar. De gegevens die aan DUO worden aangeleverd komen rechtstreeks uit de personeels- salarisadministratie, deze gegevens worden weinig tot niet gecontroleerd door het schoolbestuur. Ook worden personen die deels lesgeven en deels een andere taak hebben, vaak niet gesplitst, maar volledig aan hun hoofdtak toegerekend. Bovendien beperken deze databases zich tot het personeel in loondienst. Om tot een werkelijk betrouwbaar beeld te komen moeten ook de andere in de inleiding van paragraaf 4.1. benoemde categorieën overhead (personeel niet in loondienst en uitbesteding) bij de dataverzameling betrokken worden.

De afbeeldingen van de grafieken (afbeelding (2) en (3)) en gegevens (zie analyses in bijlage D) betreffen een besloten deel van het platform *Schoolbesturen op de kaart*, dat door een schoolbestuur (of via de sectorraad) ter beschikking is gesteld. In dit afgesloten gedeelte wordt de DUO-data, die de PO-Raad en VO-raad specifiek krijgt aangeleverd voor dit platform, aangevuld met een interne benchmark, waarmee schoolbesturen hun eigen cijfers kunnen vergelijken met die van andere besturen. Over de exacte samenstelling van deze benchmark hebben wij geen informatie beschikbaar. Het is niet duidelijk welke schoolbesturen voor de vergelijking worden gebruikt en welke variabelen in de berekening zijn opgenomen. Daardoor blijft de methodiek achter de weergegeven referentiewaarden grotendeels onbekend.

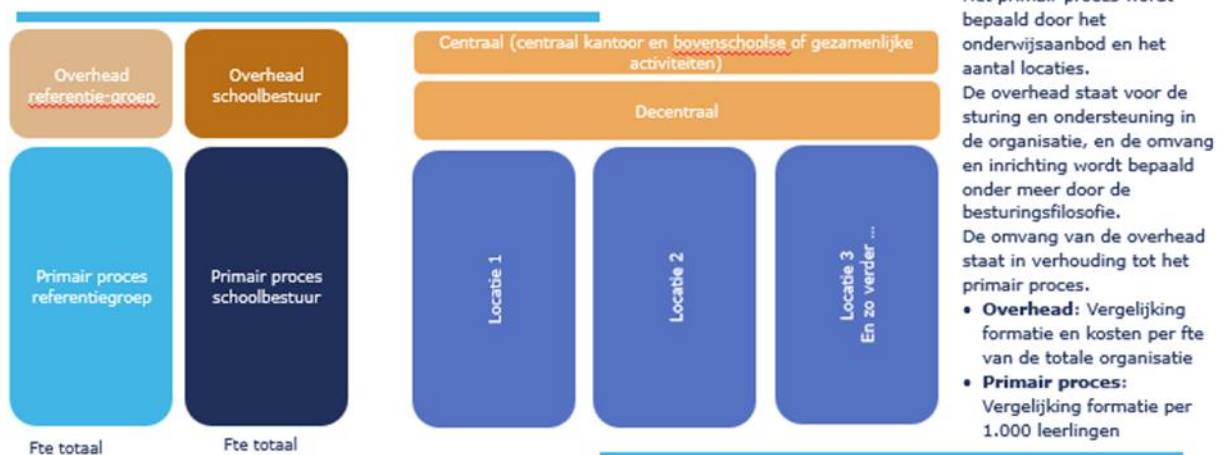
4.4 Benchmark primair en voortgezet onderwijs Bureau Berenschot

Sinds 2003 biedt bureau Berenschot onder meer schoolbesturen dienstverlening aan die betrekking heeft op het in kaart brengen en vergelijken van de overhead van de eigen organisatie ten opzichte van die van een vergelijkbare referentiegroep. De publicatie die in bijlage (B.6) is samengevat, heeft betrekking op deze methodiek, die in de loop der jaren steeds verder verfijnd is.

Berenschot brengt de verhouding tussen de overheadformatie en de primaire formatie in kaart, zowel op de scholen als bovenschools ('stafbureau'). De overhead omvat alle functies en activiteiten die sturend en ondersteunend zijn aan het uitvoeren van het primair proces.

Onder het primair proces vallen leerkrachten, docenten en LIO-ers en stagiaires, maar ook de ondersteuning van de primaire formatie, zoals de onderwijsassistent of zorgcoördinator. De rapportage toont de informatie op locatieniveau en op bestuursniveau. De formatie van de overhead wordt uitgedrukt in kosten of fte van de totale formatie van de organisatie. De formatie van het primair proces wordt uitgedrukt in fte's per 1.000 leerlingen.

Inzicht in totaal en naar vestigingen



Afbeelding 7: Toelichting rapportage Berenschot

4.4.1 Referentiegroepen

Om een goede vergelijking mogelijk te maken hanteert Berenschot elf referentiegroepen. De indeling in elf referentiegroepen maakt het mogelijk om overheadpercentages te vergelijken tussen besturen met een vergelijkbare schaal en onderwijssoorten.

Nr	Omvang in aantal leerlingen	Onderwijsaanbod
1	< 2.500	Basisonderwijs of Basisonderwijs en speciaal onderwijs* (so < 40% aantal leerlingen)
2	>2.500 en < 6.500	Basisonderwijs of Basisonderwijs en speciaal onderwijs* (so < 40% aantal leerlingen)
3	>6.500	Basisonderwijs of Basisonderwijs en speciaal onderwijs* (so < 40% aantal leerlingen)
4	<1.000	Basisonderwijs of Basisonderwijs en speciaal onderwijs (so >40% aantal leerlingen) of Speciaal onderwijs (so > 40%)
5	>1.000	Basisonderwijs of Basisonderwijs en speciaal onderwijs (so >40% aantal leerlingen)
6	<5.000	Vmbo of Praktijkonderwijs en Vmbo of Praktijkonderwijs, vmbo en Havo/vwo)
7	>5.000	Vmbo of Praktijkonderwijs en Vmbo of Praktijkonderwijs, vmbo en Havo/vwo)
8	<1.500	Vmbo, Havo/vwo
9	>1.500	Vmbo, Havo/vwo
10	--	Havo/vwo
11	--	Combinatiebesturen po en vo of combinatiebesturen vo en mbo

*so, sbo, vso

Afbeelding 8: Referentiegroepen Berenschot

4.4.2 Functiegroepen

Berenschot gaat, omwille van de vergelijkbaarheid, uit van een uniforme functionele indeling in functiegroepen. Die kan afwijken van de eigen organisatiestructuur van het schoolbestuur. De uniforme indeling in functiegroepen waar Berenschot mee werkt, maakt vergelijkingen tussen schoolbesturen mogelijk ondanks verschillen in de eigen organisatiestructuur. Dit waarborgt dat de gepresenteerde overheadpercentages op een consistente basis tot stand komen.

Het dataverzamelingsproces wordt door Berenschot gefaciliteerd via een online portal, waarin schoolbesturen op een eenvoudige manier hun gegevens kunnen aanleveren. Deze gegevens worden vervolgens geordend en toegedeeld. Ten opzichte van eerdere jaren is de tijdsinvestering voor schoolbesturen hierdoor aanzienlijk verminderd, het proces is in de afgelopen zeven jaar daarin doorontwikkeld. Het proces resulteert in een interactieve analyse van de totale organisatie, waarmee schoolbesturen inzicht krijgen in hun formatie en organisatieopbouw.

Functiegroep
Bestuur en directie, algemeen beleid en administratie
Personeel en organisatie
Financiën en control
Informatie en automatisering
Facilitaire zaken
Marketing en communicatie
Onderwijs & kwaliteit
Juridische zaken
Onderwijsspecifieke overhead

Afbeelding 9: Functiegroepen Berenschot

Een ander element dat gefinetuned moet worden heeft te maken met het taakbeleid. Door middel van taakbeleid kunnen leraren taken vervullen die onder de overhead vallen, of kunnen functionarissen die onder de overhead vallen lesgevende taken verrichten.

4.4.3 Bruikbaarheid data Berenschot

Van de in dit rapport besproken vormen van dataverzameling is de werkwijze van Berenschot het meest gedetailleerd. En daarmee ook het meest bruikbaar. Berenschot betreft alle relevante aspecten bij het in kaart brengen van de overhead:

- a. het personeel in loondienst, met een handmatige correctie daarop voor:
 - de consequenties van het taakbeleid (correctie voor leraren die taken vervullen die onder de overhead vallen en voor lesgevende uren van functionarissen die onder de overhead vallen),
 - detacheringen van personeel naar andere schoolbesturen, samenwerkingsverbanden e.d.
- b. Personeel niet in loondienst (zzp'ers e.d.).
- c. Uitbestede diensten waarvoor een factuur wordt ontvangen (bijvoorbeeld bij een onderwijsadministratiekantoor, een huisvestingsbureau, een ict-partner, juristen en andere adviseurs).

Schoolbesturen hoeven deze analyse niet zelfstandig uit te voeren. Berenschot biedt ondersteuning bij het invullen en verwerken van de gegevens, waardoor voor een lagere prijs (dan een aantal jaar geleden) een consistente en betrouwbare analyse kan worden opgeleverd. De aanpak van Berenschot laat zien dat er veel aspecten zijn die bekeken en gewogen moeten worden om tot een min of meer betrouwbare vergelijking met andere organisaties te komen.

De rapportages van Berenschot geven een gedetailleerd en zorgvuldig beeld van de verhouding tussen overhead en het primaire proces. Er is altijd enige mate van ondersteuning bij het invullen van de gegevens. Berenschot werkt met templates die schoolbesturen aanleveren, direct vanuit AFAS⁴⁸ of HR2day⁴⁹.

⁴⁸ AFAS Software ontwikkelt software om organisaties te automatiseren uit alle branches, bestaand uit verschillende modules voor het bijhouden van processen, zoals financiën en personeelszaken.

⁴⁹ HR2day, HR- en salarisadministratie platform.

Dit laat zien dat het krijgen van een genuanceerd beeld dat vergelijkbaar is, vaak niet lukt op basis van uitsluitend data-analyse. Er is een stukje maatwerk nodig om functies zorgvuldig toe te delen en ingekochte diensten (bijv. Administratiekantoor, inkoop of inzet van zzp'ers) goed toe te rekenen, om zo een goede vergelijkbaarheid van cijfers te realiseren.

4.5 Databestand Infinite Financieel

Infinite Financieel⁵⁰ heeft zich de afgelopen vijftien jaar verdiept in de opzet en omvang van de bovenschoolse organisaties in het primair (en voortgezet) onderwijs: de bestuursbureaus, stafbureaus, servicesbureaus, stichtingskantoren; veel namen zijn in omloop. In het kader van dit onderzoek: de bovenschoolse overhead. Infinite Financieel heeft in de loop der jaren een Benchmark bestuursbureaus primair onderwijs- onderdeel bestuursgerichte werkzaamheden opgebouwd. Sinds 2022 wordt ook gewerkt aan een database vo.

Infinite Financieel concludeert dat deze bureaus sterk verschillen in omvang en inrichting. Oorzaken hiervoor zijn: de sturingsfilosofie van de organisatie, de omvang van de scholengroep en het risicoprofiel, maar ook van historisch gegroeide afspraken en bemensing.

Op de bovenschoolse bureaus worden twee typen werkzaamheden verricht: ‘de bestuursgerichte werkzaamheden’ en de ‘gezamenlijke activiteiten’. Eerstgenoemde zijn veelal verplichte werkzaamheden die nodig zijn om de organisatie te besturen, te beheren en te voldoen aan wet- en regelgeving, in de organisatieliteratuur ook wel ‘need to haves’ genoemd (bestuurlijke zaken verbonden aan good governance, goed werkgeverschap en financiële verantwoording, personeelsadministratie e.d.). De gezamenlijke activiteiten (of dienstverlenende taken; ‘nice to have’-taken) zijn werkzaamheden die de scholen in principe ook afzonderlijk kunnen organiseren of inkopen. Bestuur en schoolleiding hebben er dan echter voor gekozen om deze taken gezamenlijk te organiseren om redenen van kwaliteit, effectiviteit, solidariteit of intern beheer. Ook het kostenplaatje kan een rol spelen, bijvoorbeeld bij gemeenschappelijke inkoop, groot onderhoud of een intern ‘vervangingsfonds’.

Het feit dat schoolbesturen verschillende keuzes maken in de mate waarin men ‘gezamenlijke activiteiten’ centraliseert maakt het moeilijk om louter op bovenschools niveau een betrouwbare vergelijking tussen schoolbesturen te maken. Binnen de bestuursgerichte stafwerkzaamheden onderscheidt Infinite Financieel gemiddeld 21 taken die op zeven verschillende domeinen van de organisatie betrekking kunnen hebben en dicht bij het bestuur belegd moeten zijn.

Het gaat om beleidstaken (zoals het formuleren en evalueren van beleid en het leveren van input in de samenwerking met gemeente en samenwerkingsverband passend onderwijs) en beheerstaken (zoals het organiseren van onderhoud aan gebouwen, financiële administratie en andere faciliterende functies) en om aansturing van het stafbureau. Apart zetten we de functies van bestuurssecretaris en (concern)controller, die zeker bij de grotere schoolbesturen onmisbaar zijn en zich bevinden op de scheidslijn van beheer/beleid en bestuur.

Het geheel van taken staat weergegeven in onderstaande afbeelding (10):

⁵⁰ Toelichting werkzaamheden Infinite Financieel – Bijlage E.

Bestuur	Bestuur								controleer
	Bestuurssecretaris	Aansturing bestuursbureau							
Domeinen >	Ambtelijke en secretariële ondersteuning	Onderwijs	P&O - HRM	Financiën	Huisvesting	ICT	Facilitair (Inkoop e.d.)	PR & Communicatie	
Beleid	bestuur en staf	beleidstaken	beleidstaken	beleidstaken	beleidstaken	beleidstaken	beleidstaken	beleidstaken	
Beheer	incl. receptie	beheerstaken	beheerstaken	beheerstaken	beheerstaken	beheerstaken	beheerstaken	beheerstaken	
Administratie	NAW-administraties	Bovenschoolse leerlingenadministratie en LVS	Personeels- en salarisadministratie	Financiële administratie	Huisvestingsadministratie	Administratie inloggegevens	Contract- en beheersadministraties	Administratie relatiebeheer	

Afbeelding 10: Overzicht taken bestuursbureau

Het gaat om taken, niet om functies, want één functionaris kan meerdere taken uitvoeren. Alle taken in bovenstaand schema zijn 'must-do's', wat vergelijking tussen organisaties mogelijk maakt. Ook als besloten is om de taak niet (geheel) zelf te doen, maar (deels) uit te besteden.

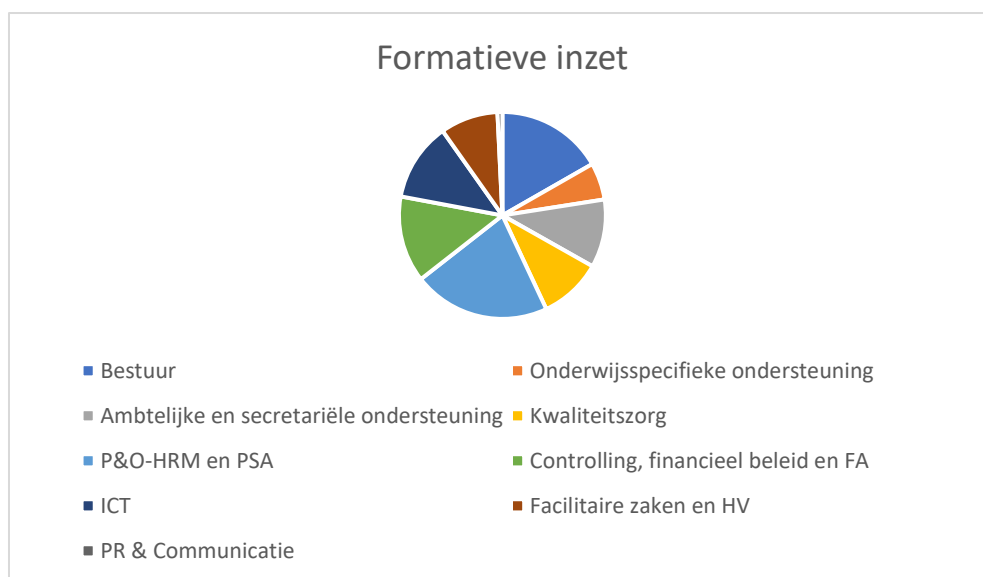
De benchmark van Infinite Financieel geeft geen informatie over de totale overhead van een organisatie. Overhead wordt wel gedefinieerd als 'alles wat niet het primaire onderwijsproces betreft' en gaat dus over veel meer. Deze benchmark van het stafbureau maakt alleen inzichtelijk wat de inzet op de bestuursgerichte activiteiten op het bestuursbureau is en vergelijkt deze met min of meer overeenkomstige situaties.

4.5.1 Database Primair Onderwijs

Hierin zijn de gegevens van ruim 30 po-besturen (3,5% van het totaal aantal schoolbesturen in het primair onderwijs) beschikbaar. Dat is net genoeg om tot verschillende vergelijkingsgroepen te komen op kenmerken als omvang groot/middel/klein. Ook op het kenmerk 'wel/niet financiële en personeelsadministratie in eigen beheer' valt te filteren. Enkele resultaten op een rij:

- Van de 30 besturen voert 30% de financiële en personele administratie volledig zelf uit. De overige instellingen hebben deze werkzaamheden geheel of gedeeltelijk uitbesteed.
- Van de totale formatie van de besturen wordt gemiddeld 3,75% ingezet voor bestuursgerichte werkzaamheden.
- De meeste formatie op het bestuursbureau wordt ingezet in de domeinen P&O-Hrm en Controlling, financieel beleid en administratie.

De afbeeldingen (afbeelding (11) en afbeelding (12)) tonen de procentuele verdeling van de bureauformatie voor bestuursgerichte werkzaamheden.



Afbeelding 11: Verdeling formatieve inzet

Onderdeel	Inzet
Bestuur	14,00%
Ambtelijke en secretariële ondersteuning	10,31%
Onderwijsspecifieke ondersteuning	7,53%
Kwaliteitszorg	7,47%
P&O-HRM / PSA	22,54%
Controlling / Financieel beleid en FA	16,94%
ICT	10,24%
Facilitaire zaken	2,35%
Huisvesting	6,62%
PR & Communicatie	1,66%
Juridische zaken	0,34%

Afbeelding 12: Bureauformatie

4.5.2 Database voortgezet onderwijs

Binnen de sector vo beschikt Infinite Financieel momenteel over de gegevens van dertien besturen (4,6% van het totaal aantal besturen in het vo) die gezamenlijk 3.000 fte in dienst hebben. Opmerkelijk verschil met het primair onderwijs is dat van de totale formatie binnen het vo 7,5% ingezet wordt voor bestuursgerichte werkzaamheden. Tabel (2) toont de verdeling die we met deze gegevens kunnen maken.

Daaruit zouden we kunnen concluderen dat binnen het vo ruim 25% van de inzet van de bestuursgerichte werkzaamheden het ICT-domein betreft, maar het geringe aantal respondenten maakt de gegevens onvoldoende betrouwbaar. Vermoedelijk is de vraag door verschillende besturen ook op verschillende manieren geïnterpreteerd; de inrichting wisselt immers per bestuur en daarmee kan op detailniveau ook verschillen wat onder een bepaalde functie wordt verstaan. Financieel beleid, administratie en controlling maken een belangrijk deel uit, zeker als dit vergeleken wordt met kwaliteitszorg of HRM-taken. Wellicht dat die onderwerpen meer op de vo-scholen zelf ter hand worden genomen.

Taak	Verhouding
Bestuur en aansturing bestuursbureau	6,23%
Ambtelijke, administratieve en secretariële ondersteuning	7,72%
Onderwijskundig beleid	0,35%
Kwaliteitszorg	2,82%
P&O-HRM	9,17%
Personeels- en salarisadministratie	7,29%
Controlling	3,10%
Financieel beleid	0,96%
Financiële administratie	10,87%
ICT	25,56%
Facilitaire zaken	18,74%
Huisvesting	1,88%
PR & Communicatie	4,70%
Juridische zaken	0,62%
TOTAAL	100,00%

Tabel 2: Verdeling bureauformatie

4.5.3 Bruikbaarheid informatie en data Infinite Financieel

De benadering van Infinite Financieel, het onderscheid tussen bestuursgerichte (verplichte) werkzaamheden en gezamenlijke activiteiten (op vrijwillige basis bovenscholings georganiseerd) is interessant in het kader van het analyseren van verschillen in overhead tussen organisaties.

De databases zijn op zich te klein van omvang om verder een rol te kunnen spelen in dit onderzoek.

Enkele gemiddelden uit deze twee databases zijn wel interessant om te vergelijken met de data in andere databases.

Praktijkvoorbeeld

Overhead doen scholen soms ook zelf. Met het hele schoolteam meerdere vergaderingen besteden aan de inkoop van een lesmethode of discussie over ICT-systemen. Enerzijds belangrijke facilitering voor het primair proces en belangrijk dat iedereen betrokken is, anderzijds een hele tijdsintensieve -en daarmee dure- manier van inkopen.

5 Enkele schoolbesturen in beeld via drie methodieken

In het voorgaande hoofdstuk zijn methodieken van dataverzameling met betrekking tot overhead gepresenteerd op macroniveau. In dit hoofdstuk presenteren we detailinformatie uit enkele van deze onderzoeken. Deze werkwijze volgt een vaste aanpak. We openen dit hoofdstuk met een korte typering van de acht schoolbesturen. Per bestuur wordt eerst een korte toelichting gegeven op de organisatie, inclusief kenmerken zoals omvang, aantal locaties en organisatiestructuur. Vervolgens presenteren we het betreffende schoolbestuur vanuit enkele databronnen die we in hoofdstuk 4 besproken hebben.

5.1 Analyse schoolbesturen

Deze analyse is uitgevoerd om inzicht te krijgen in de manier waarop overhead, zowel in percentages als in kosten (volgens de Berenschot-methode), binnen één schoolbestuur verschillend kan worden gemeten en gepresenteerd. Daarmee wordt zichtbaar hoe de verschillende gegevens zich tot elkaar verhouden binnen het bestuur. Door binnen hetzelfde bestuur meerdere meetmethoden naast elkaar te zetten, wordt zichtbaar hoe de uitkomsten afhankelijk zijn van de gekozen benadering. Daarmee laat de analyse zien dat de wijze van meten (en registreren) bepalend kan zijn voor het uiteindelijke overhedaandeel, en dat de verschillen in methodiek dus kunnen leiden tot uiteenlopende interpretaties.

We hebben de gegevens van acht verschillende schoolbesturen gebruikt voor dit onderzoek. Dit zijn kleine-, middel- en grotere schoolbesturen, met scholen in het primair- en voortgezet onderwijs (of een combinatie daarvan), variërend in leerlingaantallen en fte's. Deze schoolbesturen worden nader onderzocht aan de hand van drie verschillende methodieken. Allereerst wordt voor elk schoolbestuur een analyse gemaakt op basis van de landelijke DUO-gegevens. Vervolgens wordt weergegeven hoe de verhouding tussen overhead (OVH) en het primaire proces (PRP) zich verhoudt, aan de hand van data uit de database *Schoolbesturen op de Kaart*. In deze database staat 'OVH' voor overhead en 'PRP' voor primair proces; de percentages zijn berekend op basis van DUO-gegevens over fte's van personeel in loondienst. Deze detailanalyses zijn opgenomen in bijlage D van dit onderzoeksrapport.

Tot slot, wordt per schoolbestuur de beschikbare Berenschot-rapportage betrokken bij de analyse. Zoals beschreven in paragraaf 4.4.1 hanteert Berenschot een indeling in elf referentiegroepen, die verschillen naar omvang en type onderwijsaanbod. Voor dit onderzoek zijn acht anonieme rapporten betrokken, verdeeld over meerdere referentiegroepen van Berenschot (po, vo en combinatiebesturen). Daarmee worden zowel kleine als grotere besturen in de analyse vertegenwoordigd, en zijn zowel primair, voortgezet onderwijs en combinatiebesturen meegenomen.

In paragraaf 5.3 volgt een beschouwing per bestuur, gebaseerd op de belangrijkste bevindingen en interpretaties uit de data. Zoals eerder beschreven hebben we geen gebruik kunnen maken van de data uit DUO – 18 functiecategorieën. Hierdoor mist ook inzicht in het financiële aspect van de kosten verbonden aan overhead. Er wordt geen gebruik gemaakt van de Infinite-database omdat daaruit geen concrete gegevens beschikbaar zijn om vergelijkingen mee te maken.

5.2 Typering van de acht schoolbesturen

We openen dit hoofdstuk met een typering van de acht schoolbesturen die we in dit hoofdstuk analyseren. De gegevens in de onderstaande tabel (3) betreffen het jaar 2024, dat wil zeggen een indicatie van het aantal leerlingen op de teldatum in 2024, respectievelijk 1 februari of 1 oktober en een indicatie van het aantal fte op 1 oktober 2024.

Nummer	Sector(en)	Onderwijstype(n)	Scholen	Leerlingen (≈)	FTE (≈)
1	po	Bao en so/vso	10-15	3.500	325
2	po	Bao en so/vso	>30	9.000	750
3	po	Bao en so/vso	>45	11.000	975
4	vo	Brugklas, havo/vwo, vmbo en pro	10-15	13.000	1.250
5	vo	Brugklas, havo/vwo en vmbo	<5	2.000	200
6	vo	Brugklas, havo/vwo, vmbo en pro	10-15	7.500	725
7	po + vo	Brugklas, havo/vwo, vmbo, pro en bao	>35	16.000	1.500
8	po + vo	Brugklas, havo/vwo, vmbo en bao	>20	9.200	725

Tabel 3: Typering schoolbesturen

5.3 Beschouwing casusbesturen

In de volgende beschouwingen worden de resultaten per schoolbestuur gepresenteerd en geïnterpreteerd op basis van de drie verschillende databronnen. Deze bronnen hanteren elk een eigen systematiek en afbakening van functies, waardoor de uitkomsten niet eenduidig zijn. Door de resultaten naast elkaar te leggen ontstaat er een beeld van de verhouding tussen het primaire proces en de overhead. De beschouwingen richten zich op trends, afwijkingen ten opzichte van referentiegroepen en de betekenis daarvan voor de inrichting van de organisatie. In bijlage D wordt de analyse van de casussen gedetailleerder toegelicht. Om (in)directe herleidbaarheid te voorkomen zijn aantallen en percentages in tabellen en figuren (in bijlage D) afgerond. Hierdoor blijft het inzicht behouden, maar zijn de individuele besturen niet herleidbaar.

Beschouwing - schoolbestuur 1

De DUO-gegevens laten zien dat de personele verdeling binnen dit schoolbestuur in de periode 2020-2024 geleidelijk is verschoven. Het aandeel directiepersoneel daalde, en het aandeel onderwijsgevend personeel nam af. Het aandeel onderwijsondersteunend personeel steeg in 2023, gevolgd door een lichte daling in 2024. Het aandeel bovenschoolse formatie lag tussen 6% en 8% van het totaal, waarmee dit bestuur boven het landelijk gemiddelde ligt voor het primair onderwijs. De verdeling tussen de school- en bovenschoolse inzet bleef verder stabiel. In vergelijking met landelijke cijfers ligt het aandeel directie en onderwijsgevend personeel iets lager, terwijl het aandeel onderwijsondersteunend personeel hoger dan gemiddeld. De cijfers tonen een verschuiving binnen de personele inzet, waarbij het aandeel ondersteunende functies toeneemt en de verhouding tussen school- en bovenschoolse formatie constant blijft. Dit schoolbestuur heeft aangegeven dat in deze rapportage uitsluitend publieke geaggregeerde gegevens mogen worden gebruikt.

Beschouwing – schoolbestuur 2

De drie benaderingen geven elk een verschillend beeld van de verhouding tussen het primaire proces en de overhead bij dit schoolbestuur. De DUO-gegevens laten zien dat binnen het personeelsbestand het aandeel onderwijsondersteunend personeel in de afgelopen jaren geleidelijk is toegenomen, terwijl het aandeel onderwijsgevend personeel licht is afgenomen. De cijfers uit *Schoolbesturen op de kaart* tonen een ander perspectief. Wanneer dezelfde formatie wordt geanalyseerd op basis van de verhouding tussen overhead en primaire proces, daalt het aandeel overhead tussen 2019 en 2023. Deze uitkomst ligt lager dan het beeld dat uit de DUO-verdeling naar functiecategorieën volgt. Dat verschil heeft te maken met de methodiek, in de *Schoolbesturen op de kaart* analyse worden alleen functies expliciet als overhead geregistreerd meegerekend, terwijl de DUO-categorieën ook functies bevatten die deels tot het primaire proces kunnen behoren.

De Berenschot-methode laat ook een ander resultaat zien. Op basis van de functiegroepen die Berenschot hanteert, bedraagt de overhead hier ongeveer 20%, iets boven het gemiddelde van vergelijkbare referentiegroepen. De Berenschot-methode is breder van opzet, omdat ook de kosten van de formatie, inhuur en uitbesteed werk worden meegewogen. Daardoor valt het berekende overhedaandeel structureel hoger uit dan bij de DUO- of Schoolbesturen op de kaart-analyse. De verschillen tussen de drie benaderingen illustreren hoe de gemeten omvang van overhead afhangt van de gehanteerde afbakening en registratie. Gezamenlijk laten de resultaten zien dat dit schoolbestuur, ongeacht de methode, een relatief stabiel beeld heeft met een kleine groei van ondersteunende functies en beperkte bovenschoolse inzet. De omvang van overhead varieert echter afhankelijk van de gekozen meetwijze.

Beschouwing – Schoolbestuur 3

De drie methoden tonen voor schoolbestuur 3 een uiteenlopend beeld van de verhouding tussen overhead en primair proces. De gegevens van DUO laten zien dat het aandeel onderwijsgevend personeel de afgelopen jaren afnam, terwijl het aandeel onderwijsondersteunend personeel toenam tot ongeveer een derde van de totale formatie. De omvang van de directie bleek constanter. De bovenschoolse formatie bleef relatief stabiel, maar ligt boven het landelijk gemiddelde.

De cijfers uit *Schoolbesturen op de kaart* geven een ander perspectief op de omvang van overhead. Wanneer dezelfde formatie wordt berekend volgens de landelijke verdeling van overhead en primair proces, daalt het aandeel overhead tussen 2019 en 2023. Deze uitkomst ligt lager dan het beeld dat uit de DUO-gegevens volgt. Het verschil is weer het gevolg van de gehanteerde afbakeningen, waarbij alleen functies die expliciet als overhead zijn geregistreerd worden meegeteld.

De analyse volgens de Berenschot-methode wijkt opnieuw af. Hierin komt een overheadaandeel van ongeveer 2% lager dan het gemiddelde van de referentiegroep, met een relatief verschil van 11%. De overheadkosten per fte liggen ook lager dan het gemiddelde. Gezamenlijk laten de drie methodes zien dat dit schoolbestuur een organisatie is met een sterke nadruk op het primaire proces en beperkte overhead in verhouding tot vergelijkbare besturen. De verschillen tussen de meetwijzen maken duidelijk dat de omvang afhangt van de gekozen definitie en registratie.

Beschouwing – Schoolbestuur 4

De drie benaderingen laten een verschillend beeld zien van de verhouding tussen het primaire proces en de overhead en de overhead bij dit schoolbestuur. De DUO-gegevens laten een stabiele verdeling van de formatie zien, waarbij het aandeel directie beperkt blijft en het aandeel onderwijsondersteunend personeel in de loop der jaren toeneemt. Het aandeel onderwijsgevend personeel neemt af, terwijl de inzet van leraren in opleiding toeneemt. Alle functies zijn binnen de scholen zelf gepositioneerd. Daarmee is sprake van een volledig decentrale inrichting van de formatie.

De gegevens uit *Schoolbesturen op de kaart* laten een hoger aandeel overhead zien dan bij vergelijkbare schoolbesturen. Over de periode 2019-2023 ligt het overheadaandeel rond de 22%. Het aandeel blijft relatief constant, terwijl het aandeel onderwijsgevend personeel afneemt. In vergelijking met de DUO-verdeling ligt het aandeel overhead hoger, wat samenhangt met de andere afbakening van functies die in deze methode tot overhead wordt gerekend.

De resultaten van de Berenschot-methode bevestigen dat beeld. Op basis van uniforme categorisering die Berenschot hanteert, komt dit schoolbestuur uit boven het gemiddelde van de referentiegroep. Zowel het aandeel overhead in formatie als de overheadkosten per fte liggen hoger. Het bestuur kent een relatief hoge mate van centralisatie van taken en een nadruk op administratieve en beleidsmatige functies binnen de overhead.

Waar de andere methoden laten zien hoeveel overhead aanwezig is, maakt de Berenschotanalyse zichtbaar hoe deze is ingericht. De Berenschot-methode vult daarmee de andere twee methodes aan, de drie methodes maken inzichtelijk dat dit schoolbestuur kiest voor een centrale organisatievorm waarin ondersteuning en beleid een prominentere rol hebben.

Beschouwing – Schoolbestuur 5

De verdeling van de personele inzet bij dit schoolbestuur laat over de periode 2020 – 2024 een stabiel beeld zien. Het aandeel onderwijsgevend personeel blijft constant en stijgt in de meest recente jaren. De inzet van onderwijsondersteunend personeel neemt in diezelfde periode af, terwijl het aandeel directie relatief klein blijft en weinig fluctueert. De afwezigheid van bovenschoolse formatie wijst erop dat de aansturing en ondersteuning grotendeels binnen de afzonderlijke scholen ligt.

De gegevens uit Schoolbesturen op de kaart laten een dalende trend zien in het aandeel overhead. Waarin 2019 nog 22,1% van de formatie tot overhead werd gerekend, daalt dit in 2023 naar 18,8%. Daarmee ligt het overheedaandeel in deze methode lager dan in de Berenschotanalyse, maar hoger dan wat op basis van de DUO-verdeling kan worden afgeleid.

De Berenschot-methode laat een hoger overheedaandeel in formatie zien dan gemiddeld in de referentiegroep, terwijl de overheadkosten per fte juist lager uitvallen. Binnen de overhead is relatief meer formatie toe te schrijven aan uitvoerende functies en minder aan managementtaken. De taken zijn minder gecentraliseerd dan bij de referentiegroep. De drie methoden samen laten zien dat de verhouding tussen primaire- en ondersteunende functies binnen dit schoolbestuur stabiel is, met beperkte fluctuaties. Ook de verschillen in deze uitkomsten hangen samen met de afbakening van overhead en laten zien dat elke methode een ander perspectief biedt.

Beschouwing – Schoolbestuur 6

De drie benaderingen tonen voor dit schoolbestuur een stabiele verhouding tussen het primaire proces en de overhead. Uit de DUO-gegevens blijkt dat het aandeel directiepersoneel in de periode 2020 – 2022 gelijk bleef op en daarna steeg in 2024. Het aandeel onderwijsgevend personeel bleef constant, terwijl het aandeel onderwijsondersteunend personeel daalde. Tot en met 2022 was er geen bovenschoolse formatie, vanaf 2023 wordt er een inzet van 5% separaat geregistreerd.

De gegevens uit Schoolbesturen op de kaart laten zien dat het aandeel overhead binnen dit bestuur 18,7% bedraagt, tegenover 14% in de vergelijkingsgroep. In de ontwikkeling over de periode 2019-2023 blijkt het aandeel overhead bij dit bestuur in alle jaren hoger dan in de referentiegroep.

De resultaten van de Berenschot-methode laten een iets lager overheedaandeel zien dan gemiddeld binnen de referentiegroep. Het aandeel overheadformatie bedraagt 21,3%, tegenover 23,3% gemiddeld. Ook de overheadkosten per fte liggen lager, met een relatief verschil van 9%. Binnen de functie-inrichting is het aandeel managementtaken groter dan gemiddeld en het aandeel beleidstaken kleiner. Uit de Berenschotanalyse blijkt ook dat het merendeel van de overheadtaken op decentraal niveau wordt uitgevoerd.

Gezamenlijk tonen de drie benaderingen dat de verhouding tussen overhead en primair proces bij schoolbestuur 6 in de loop van de afgelopen jaren weinig fluctueert. De omvang van de overhead blijft over de verschillende methoden gemeten aan de bovenkant van het gemiddelde, terwijl de kosten per fte iets lager liggen dan bij vergelijkbare besturen.

Beschouwing – Schoolbestuur 7

De DUO-gegevens laten zien dat vanaf 2021 een stabiele personele verdeling bestaat binnen dit schoolbestuur. Voor het jaar 2020 ontbreken gegevens, waardoor de reeks vanaf 2021 wordt weergegeven. Het aandeel onderwijsgevend personeel ligt stabiel rond 2/3 van totale fte inzet, het aandeel onderwijsondersteunend personeel stijgt en het aandeel directie daalde in 2024. De bovenschoolse formatie bedraagt in alle jaren ongeveer 5%. Omdat dit bestuur zowel primair- als voortgezet onderwijs omvat, zijn de DUO-gegevens niet direct vergelijkbaar met landelijke gemiddelden per sector.

De vergelijking tussen Schoolbesturen op de kaart en de Berenschot-methode geeft een aanvullend beeld van de verhouding tussen overhead en primair proces. Uit de verdeling van de formatie blijkt dat bij de vergelijkingsgroep 12,6% van de fte's toerekent aan overhead en 87,4% aan het primaire proces. Voor het schoolbestuur zelf zijn geen gegevens bekend. In de ontwikkeling in de periode 2019-2023 ontbreekt een jaargang, waardoor de ontwikkeling over de tijd niet volledig kan worden weergegeven. De beschikbare gegevens laten wel een stabiel beeld zien.

De Berenschot-analyse laat zien dat de overheadformatie van 19,9% is ten opzichte van de 21,8% gemiddeld binnen de referentiegroep. Zowel de formatie als de kosten per fte liggen onder het gemiddelde met een relatief verschil in overheadkosten van 4%. Binnen de verdeling van functies is een kleiner aandeel management en uitvoering zichtbaar en een groter aandeel administratieve- en beleidsmatige functies. De overhead is sterker gecentraliseerd dan gemiddeld in de referentiegroep.

De drie gegevensbronnen laten samen een consistent beeld zien van een stabiele verhouding tussen primaire- en ondersteunende functies binnen dit bestuur, met beperkte verschillen tussen de jaren. Door de aanwezigheid van zowel po- als vo formatie zijn de cijfers niet vergelijkbaar met enkelvoudige vo- of po- besturen, maar wel bruikbaar voor het volgen van interne ontwikkelingen.

Beschouwing – Schoolbestuur 8

De DUO-gegevens laten zien dat de personele samenstelling binnen dit schoolbestuur tussen 2020 en 2024 geleidelijk is verschoven. Het aandeel onderwijsgevend personeel daalde in deze periode, terwijl het aandeel onderwijsondersteunend personeel toenam. Het aandeel directiepersoneel bleef stabiel. Het aandeel bovenschoolse formatie bleef in alle jaren gelijk op 4% van het totaal. Daarmee bleef de verhouding tussen school- en bovenschoolse inzet constant over tijd.

Omdat dit schoolbestuur zowel primair- als voortgezet onderwijs omvat, geven de samengevoegde gegevens een totaalbeeld van twee verschillende onderwijssoorten. De verschillen in functiestructuur tussen beide sectoren maken dat deze cijfers niet rechtstreeks kunnen worden vergeleken met landelijke gemiddelden voor het primair- of voortgezet onderwijs afzonderlijk. De gegevens zijn daardoor vooral geschikt om de interne ontwikkeling in de personele verdeling binnen dit bestuur te volgen.

5.4 Algemene reflectie op data in hoofdstuk 4 en 5

Het gemiddelde percentage 'directie' in het DUO-bestand 2020-2024 (4.1.) is 6% voor het primair onderwijs en 3% voor het voortgezet onderwijs. De spreiding is gering, vrijwel alle besturen bevinden zich rond het gemiddelde. De acht besturen in dit hoofdstuk tonen minimaal 0,2% en maximaal 6% 'directie'. Het gemiddelde percentage 'onderwijsondersteunend personeel' in het DUO bestand 2020-2024 (4.1.) is 25% voor het primair onderwijs en 26% voor het voortgezet onderwijs.

In de onderstaande tabel (4) wordt de vergelijking met landelijke gegevens (voor 2024) gegeven voor schoolbestuur 1 tot en met 6 per DUO – categorie (po en vo). De combinatiebesturen zijn niet meegenomen (schoolbestuur 7 en 8) omdat er geen eenduidig of kloppend gemiddelde is in fte's in het po en vo. De cel-notatie is het percentage van het bestuur, ten opzichte van het landelijk percentage en het verschil in procentpunten. Het eerstgenoemde percentage in een cel betreft dus het percentage van het bestuur, gevolgd door het sectoraal gemiddelde en tussenhaakjes de afwijking.

Schoolbestuur	Directie	Onderwijsgevend personeel	Onderwijsondersteunend personeel	Leraren in opleiding
1	≈4% - 4,9% (-<1)	≈66% - 67% (-1,0)	≈ 30% - 26,5% (≈+3,5)	<1% - 0,4% (≈ gelijk)
2	≈5% - 5,9% (-<1)	≈75% - 67% (≈+9,0)	≈20% - 26,5% (≈-6,5)	<1% - 0,4% (≈ gelijk)
3	≤1% - 5,9% (≈- 5,9)	≈70% - 67% (+3,0)	30% - 26,5% (+3,5)	<1% - 0,4% (≈ gelijk)
4	≈1% - 2,9% (-2)	≈64% - 68,3% (≈-4)	≈35% - 28,5% (≈+5,5)	>0,5% - 0,3% (+0,5)
5	≈2% - 2,9% (-<1)	≈72% - 68,3% (≈+3,7)	≈27% - 28,5% (≈-1,5)	<1% - 0,4% (≈ gelijk)
6	≈6% - 2,9% (≈+3)	≈70% - 68,3% (≈gelijk)	≈25% - 29% (≈-4)	<1% - 0,4% (≈ gelijk)

Tabel 4: DUO - 4 functiecategorieën, vergelijking 2024 met landelijk (po en vo)

Ten opzichte van landelijke percentages heeft schoolbestuur 2 de grootste afwijking als het gaat om onderwijsgevend personeel (9 procentpunt). Schoolbestuur 4 heeft ten opzichte van landelijke data relatief veel onderwijsondersteunend personeel (5,5 procentpunt meer). Tot slot heeft schoolbestuur 6 relatief veel directie in dienst ten opzichte van het landelijke gemiddelde (3,1 procentpunt meer).

Het primair onderwijs kent (in de landelijke DUO-data) een grote spreiding (in de bandbreedte 9% - 50%), het voortgezet onderwijs een veel kleinere spreiding (overwegend tussen de 15% en 33%). De acht besturen in dit hoofdstuk tonen minimaal 15% en maximaal 34% 'OOP'. Het gemiddelde percentage 'bovenschoolse overhead' in het DUO bestand 2020-2024 (4.1.) is 4,5% voor het primair onderwijs en 0,88% voor het voortgezet onderwijs. De acht besturen in dit hoofdstuk tonen minimaal 4% en maximaal 8% 'bovenschoolse overhead'. De 0,88% voor het vo in paragraaf 4.1 laat naar onze mening zien dat veel vo-besturen hun bovenschoolse overhead niet goed registreren in de databestanden die uitgewisseld worden met DUO. De gemiddeld 4,5% voor het primair onderwijs ligt in lijn met de database van Infinite Financieel, die gemiddeld 3,75% rapporteert voor de bovenschoolse bestuursgerichte werkzaamheden, dus exclusief de 'gezamenlijke activiteiten'.

De Berenschot referentiegroep met de hoogste overhead, uitgedrukt in fte's ten opzichte van de totale formatie, heeft een overhead van 23,3%, de laagste referentiegroep 19,3%. Gemiddeld over de referentiegroepen bedraagt de overhead 21,1%, uitgedrukt in fte's ten opzichte van de totale formatie. In het primair onderwijs ligt de overhead over het algemeen iets lager dan in het voortgezet onderwijs.

De koppeling met de functiegroepen, zoals uitgewerkt in paragraaf 4.4.2, laat zien dat de verdeling van functies binnen de overhead niet alleen wordt beïnvloed door de schaal en onderwijssoort van een bestuur, maar ook door de wijze waarop Berenschot de functies uniform heeft ingedeeld. Deze uniforme indeling maakt het mogelijk om besturen met verschillende organisatiestructuren toch met elkaar te vergelijken, maar heeft tegelijk invloed op de manier waarop functies aan de overhead worden toegerekend. De uitkomsten zijn mede afhankelijk van de gekozen definities van Berenschot.

Hierdoor kunnen verschillen in de verdeling van overhead deels voortkomen uit gehanteerde indelingssystematiek, en niet uitsluitend uit de feitelijke inrichting van de organisatie. Hierbij wordt opgemerkt dat met name eenpitters en kleine besturen minder aanwezig zijn in de Berenschotcijfers, terwijl deze groep wel een relatief groot aandeel van de schoolbesturen betreft. Deze groep heeft wel een referentiekader (referentiegroep 1) vanuit Berenschot, maar vaak hebben deze organisaties geen (of minder) behoefte aan een organisatorische analyse.

De vergelijkingen in hoofdstuk 5 tussen verschillende databases laten soms tegengestelde conclusies zien. Schoolbestuur 1 heeft volgens de DUO-data een bovengemiddelde bovenschoolse overhead. Dit kan te maken hebben met de registratie van data, of definiëring van de referentiegroepen. Het onderscheid dat Berenschot maakt tussen overhead qua formatie in loondienst en overhead inclusief uitbesteding blijkt wezenlijk. Diverse schoolbesturen scoren in de ene vergelijking onder-gemiddeld en in de andere boven gemiddeld. Daarnaast is de keuze voor een indeling naar fte of naar kosten bepalend voor het uitkomstniveau. De uitkomst verschuift met de gekozen telwijze en reikwijdte, waarbij de fte-variant vooral de personele omvang en de kostenvariant het financiële kader weerspiegelt.

5.5 Beperkingen en onzekerheden

Bij het interpreteren van de uitkomsten van dit onderzoek moet rekening worden gehouden met een aantal beperkingen en onzekerheden. Allereerst bestaan er verschillen in de wijze waarop functiegroepen en bestedingen worden onderscheiden. DUO hanteert de indeling naar directie, OP, OPP en LIO. Waarbij met name de categorie OOP onzuiver is omdat hierin zowel functies binnen het primaire proces (zoals onderwijsassistenten) als overheadfuncties (zoals roostermakers) worden samengenomen (zie paragraaf 4.1.4 voor verdere toelichting). Andere bronnen, zoals Berenschot, hanteren weer een fijnmaziger indeling waarbij alle groepen tot overhead worden gerekend. Deze uiteenlopende benaderingen maken dat de berekende percentages tussen databronnen sterk kunnen verschillen, en voor hetzelfde bestuur zelfs tegengestelde conclusies kunnen opleveren (zie ook paragraaf 4.3.3, 4.4.3, 4.5.2 en 5.4).

Daarnaast is de kwaliteit en beschikbaarheid van data een belangrijke beperking. De achttien functiecategorieën die door DUO worden onderscheiden en die naar primair en niet-primair proces zijn gerubriceerd, zijn ongepubliceerd en daardoor niet toegankelijk voor analyse. In de openbare bestanden ontbreekt dus een volledig en betrouwbaar overzicht van de feitelijke verdeling van functies en kosten (verdere toelichting in paragraaf 4.2.1). Verder is het meten van overhead afhankelijk van gemaakte keuzes in de methodiek. Een berekening op basis van fte (formatie) leidt tot andere uitkomsten dan een berekening op basis van kosten.

Alleen de beschikbare Berenschotrapportages geven daar op dit moment inzicht in. Berenschot hanteert een gestandaardiseerde werkwijze, waardoor de datakwaliteit hoog is en de analyses goed reproduceerbaar zijn. Ook speelt mee hoe wordt omgegaan met uitbesteed werk, personeel niet in loondienst en taakbeleid waarbij onderwijsgevend personeel (deels) overheadtaken uitvoert. Deze keuzes hebben direct gevolgen voor de uitkomsten en beperken de mogelijkheid om eenduidige uitspraken te doen over de omvang van overhead.

We zien bij de wijze waarop in de laatste jaren middelen zijn verdeeld, er een samenhang lijkt te zijn met OOP-functies. NPO-middelen en middelen voor basisvaardigheden in combinatie met een lerarentekort, zorgen voor meer functies die door OOP worden uitgevoerd. Dit zit deels tegen het primair proces aan (begeleiding van leerlingen, training van leerkrachten) en deels meer in de overhead (verantwoording van middelen). Mogelijk is dit een tijdelijke trend, onzeker of deze zal stabiliseren.

Tot slot zijn er beperkingen in de mogelijkheid om de relatie tussen overhead en onderwijskwaliteit vast te stellen. Er is geen causaal verband aangetoond tussen de omvang van overhead en de kwaliteit van het onderwijs. De kwaliteit van de overhead kan wel van invloed zijn, bijvoorbeeld in de inzet van software of bekwaamheid van medewerkers, maar dit laat zich niet vangen in één percentage. Deze onzekerheden maken duidelijk dat alle gepresenteerde resultaten als indicatief moeten worden beschouwd. Normering van overhead is alleen zinvol als eerst duidelijke definities worden afgesproken, methodieken worden geharmoniseerd en de betrouwbaarheid van de onderliggende data wordt versterkt.

Dilemma

Ook binnen schoolbesturen zien we vaak wensen om uniform te werken. Eisen om dossiers bij te houden. Wettelijke eisen om de voortgang van leerlingen te monitoren en vast te leggen, waarbij het bestuur of de directie om inhoudelijke redenen niet altijd kiest voor de meest efficiënte manier van bijhouden. Als je voor externen data moet verzamelen, kun je die cijfers met wat extra werk immers ook intern gebruiken om het onderwijs te verbeteren. Dit soort stappen zorgen ongemerkt ook intern voor processen die overhead verhogen.

6 Mogelijkheden om norm(en) voor overhead te formuleren

In dit hoofdstuk worden de mogelijkheden verkend om tot een realistische en werkbare normering van overhead in het funderend onderwijs te komen. Op basis van de voorgaande analyses wordt inzichtelijk gemaakt welke normscenario's denkbaar zijn, welke factoren van invloed zijn op een verantwoorde normstelling en hoe deze vertaald kan worden naar de praktijk. Daarbij wordt geprobeerd rekening te houden met de verschillen tussen schoolbesturen, de spreiding in overheadpercentages en de uitkomsten van alternatieve meetmethoden. Ook wordt stilgestaan bij beperkingen en onzekerheden die een rol spelen bij het formuleren van normen, evenals aandachtspunten voor de praktische toepasbaarheid en de beleidsmatige inzet van normering. Tot slot wordt verkend in hoeverre alternatieven voor vaste normering mogelijk zijn.

6.1 Beantwoording van de onderzoeksvragen

6.1.1 Welke functiegroepen en/of typen bestedingen worden onderscheiden in het funderend onderwijs, en hoe zijn deze verdeeld over het primaire en niet-primaire proces?

DUO-4 categorieën

Er worden verschillende onderscheidingen gehanteerd. In de eerste plaats de onderverdeling directie, OP, OOP en LIO (DUO). Deze is onzuiver, omdat OOP zowel overheadtaken kan hebben als taken die tot het primaire proces behoren. Dit is terug te zien in de landelijke DUO-data over de formatie, waar OOP als brede categorie naast OP en directie wordt geregistreerd (zie paragraaf 4.1). Ook zien we in de CAO PO en CAO VO terug dat er sprake is van overheadtaken voor OP via het taakbeleid. En binnen schoolbesturen ziet Infinite ook binnen haar klantenkring wel dat managers in het vo vaak leraren zijn die bijvoorbeeld een managementfunctie als team- of afdelingsleider combineren met een aantal lesuren, om zo in contact te blijven met de school. Dus ook hier zit een mate van onzuiverheid.

Daarnaast leveren de analyses van het primair- en voortgezet onderwijs geen direct vergelijkbare uitkomsten op. De verschillen tussen beide sectoren maken het belangrijk om te benadrukken dat de cijfers niet één op één te vergelijken zijn. Schoolbesturen die zowel primair- als voortgezet onderwijs aanbieden, vallen buiten deze vergelijking. In de DUO-data is namelijk niet zichtbaar hoe de fte's van deze besturen zijn verdeeld over beide onderwijssoorten, waardoor geen betrouwbaar overheadpercentage kan worden berekend. Voor deze besturen ontbreekt in de beschikbare data een eenduidige uitsplitsing van de formatie over beide onderwijssoorten, waardoor geen betrouwbaar gemiddelde in fte's en daarmee geen zuiver overheadpercentage kan worden berekend. Dit vormt een beperking bij het ontwikkelen van een eventuele normering, omdat de verschillen tussen sectoren binnen combinatiebesturen niet op uniforme wijze te corrigeren zijn.

DUO 18 categorieën

In de tweede plaats de indeling naar achttien functiecategorieën, die gerubriceerd worden naar primair proces en overhead (DUO). Er bestaat dus een fijnmazigere indeling naar achttien functiecategorieën, die door DUO worden gerubriceerd naar primair proces en overhead. Deze database is niet openbaar beschikbaar, dus kan niet geanalyseerd en geïnterpreteerd worden (zie toelichting in paragraaf 4.2 en 4.2.1). Een combinatie van deze twee benut *Schoolbesturen op de kaart*, waar zowel de DUO-registraties als aanvullende categorisering worden samengebracht (Zie toelichting in paragraaf 4.3).

Berenschot

In de derde plaats is er indeling van Berenschot naar negen functiegroepen.

Een functie in deze groepen behoort tot de categorie overhead. In de benchmark zijn deze categorieën nader uitgewerkt, waarbij onder meer directie/management, secretariële ondersteuning, staf en beleidsmatige ondersteuning, kwaliteitszorg, communicatie, juridische zaken, personeel en organisatie, financiën en control, facilitaire zaken, huisvesting, inkoop en onderwijs specifieke overhead onderscheiden worden (verdere toelichting op de functiecategorieën wordt gegeven in paragraaf 4.4.2). Uit deze bronnen komt naar voren dat er geen eenduidige indeling bestaat, maar dat in alle varianten een scheidslijn loopt tussen functies die het primair proces van lesgeven rechtstreeks dienen en functies die de organisatie ondersteunen.

De categorie onderwijsondersteunend personeel bevindt zich deels in het primaire en deels in het niet-primaire proces, afhankelijk van de specifieke functie. Functies zoals onderwijsassistenten besteden een deel van hun tijd aan het primaire proces, terwijl functies als roostermakers of administratief medewerkers tot het niet-primaire proces worden gerekend. Onderwijsgevend personeel wordt in de statistieken doorgaans volledig tot het primaire proces gerekend, terwijl op basis van het taakbeleid hier soms ook overheadtaken worden uitgevoerd. In de praktijk komt het via het taakbeleid voor dat leerkrachten of docenten ook ondersteunende of administratieve taken uitvoeren, zoals leerling administratie of organisatorische werkzaamheden. Zeker wanneer hier binnen een kleine school geen aparte formatie voor beschikbaar is.

Praktijkvoorbeeld

Wie vraagt subsidies aan en stelt verantwoordingsdocumenten op? Laat je het een leraar doen in de taakuren, dan wordt het vaak tot het primair proces gerekend (werk rondom de lessen dat bij de functie hoort). Stel je er iemand voor aan of laat je het een directeur doen, dan wordt het tot overhead gerekend. Huur je er een bedrijf voor in, dan valt het onder inkoop.

6.1.2 Welke gevolgen hebben verschillende varianten van deze verdeling voor de berekening van het percentage overhead op basis van fte en kosten?

Uit paragraaf 5.5 blijkt dat er anno 2025 geen openbare databases beschikbaar zijn die zowel kwalitatief als kwantitatief voldoende betrouwbaar zijn voor het berekenen van een eenduidig percentage overhead. Als er al een beschikbare database is die potentie heeft om hiertoe uit te groeien is het DUO-databestand in de 18 categorieën. De grote kanttekening die hierbij geplaatst moet worden is dat de inhuur van personeel (PNIL) voor overheadtaken en de uitbesteding van overheadtaken buiten beschouwing blijft. De methodiek van Berenschot voorziet hier wel in.

De indeling naar functiegroepen en type bestedingen verschilt per bron, waardoor de uitkomsten voor eenzelfde bestuur uiteen kunnen lopen, en in sommige gevallen zelfs tegengesteld kunnen zijn. Dit wordt zichtbaar in de vergelijking van methodieken op basis van fte en op basis van kosten. In de benchmark voortgezet onderwijs wordt bijvoorbeeld aangetoond dat het aandeel overhead op basis van fte gemiddeld 21,4% bedraagt, terwijl dit op basis van kosten 20,1% is⁵¹.

⁵¹ Benchmarkoverhead VO, VO-raad (2017).

Afhankelijk van de gekozen variant valt het accent op de omvang van de formatie of juist op de financiële inzet. Daarbij spelen ook de toedeling van OOP-functies en de verwerking van uitbesteed werk een rol, die de uitkomsten verder kunnen beïnvloeden. De casussen in bijlage D laten zien dat de uitkomsten per methode uiteenlopen. Voor bijvoorbeeld schoolbestuur 2 daalt het overhedaandeel volgens Schoolbesturen op de kaart van 9,8% naar 7,8% in 2023, terwijl de Berenschot-rapportage voor hetzelfde bestuur uitkomt op 20,3%.

Het verschil volgt uit de gehanteerde afbakeningen. Schoolbesturen op de Kaart baseert zich op DUO-gegevens over personeel in loondienst, terwijl de Berenschot-methode ook personeel niet in loondienst en uitbesteed werk meeneemt. De kern is dat de keuze van de onderliggende indeling direct gevolgen heeft voor de berekende percentages. Dit benadrukt de noodzaak om bij de interpretaties van overheadcijfers steeds expliciet te vermelden welke variant en welke database is gebruikt, aangezien de conclusies zonder die context misleidend kunnen zijn. Het gebruik van niet-openbare databases bij het berekenen van overheadpercentages is problematisch.

Wanneer cijfers of normen gebaseerd zijn op bronnen die niet publiek toegankelijk of verifieerbaar zijn, ontbreekt transparantie voor zowel beleidsmakers als schoolbesturen. Dit vormt een risico voor de betrouwbaarheid en rechtvaardigheid van de uitkomsten. Dit benadrukt het belang van transparante, reproduceerbare bronnen als basis voor vergelijking en normstelling. Zoals eerder beschreven kunnen deze uiteenlopende benaderingen maken dat de berekende percentages tussen databronnen sterk kunnen verschillen, en voor hetzelfde bestuur daarmee tegengestelde conclusies kunnen opleveren.

Dilemma

De administratrice of de conciërge die in de pauzes toezicht houdt op het schoolplein of in de kantine... Rekenen we dit als overhead of als primair proces?

6.1.3 Hoe kan bepaald worden wat een realistische en werkbare norm voor overhead is, zodat scholen en schoolbesturen komen tot zo goed mogelijke onderwijskwaliteit?

In het onderzoek zijn geen aanknopingspunten gevonden voor een causaal verband tussen de omvang van de overhead en de kwaliteit van het onderwijs. In de literatuur en benchmarks komt naar voren dat vooral de inrichting en de kwaliteit van de overhead relevant zijn, en niet de kwantiteit (zie paragraaf 3.2 voor verdere toelichting). Een norm voor overhead zal daarom geen directe invloed hebben op de onderwijskwaliteit. Overhead kan echter bijdragen aan werkdrukverlaging, waardoor er meer tijd (en aandacht) beschikbaar is voor het uitvoeren van primaire werkzaamheden, van bijvoorbeeld een docent. Er is tijdens dit onderzoek *geen* onderzoek gedaan naar onderwijskwaliteit of kwaliteit van overhead. Als een norm toch wenselijk wordt geacht, dan moet deze op consistente en controleerbare wijze gedefinieerd en gemonitord kunnen worden.

De aanpak van Berenschot (zie paragraaf 4.4 voor verdere toelichting) biedt hiervoor bouwstenen, waarbij een aantal aspecten systematisch in kaart worden gebracht:

- a. het personeel in loondienst, met een handmatige correctie daarop voor:
 - de consequenties van het taakbeleid (correctie voor leraren die taken vervullen die onder de overhead vallen en voor lesgevende uren van functionarissen die onder de overhead vallen),
 - detacheringen van personeel naar andere schoolbesturen, samenwerkingsverbanden e.d.
- b. Personeel niet in loondienst (zzp'ers e.d.).
- c. Uitbestede diensten waarvoor een factuur wordt ontvangen (bijvoorbeeld bij een onderwijsadministratiekantoor, een huisvestingsbureau, een ict-partner, juristen en andere adviseurs).

Onderzoekers van Infinite Financieel hebben de ervaring dat er wel ruimte is voor kwaliteitsverbetering binnen de overhead in het funderend onderwijs. Dit betreft met name de wijze waarop ondersteunende processen worden ingericht en uitgevoerd. Overhead processen betreffen niet de corebusiness van een onderwijsorganisatie. Niet in elke onderwijsorganisatie is er deskundigheid aanwezig om ook de secundaire processen gericht aan te sturen. Een belangrijk aandachtspunt is daarbij het gebruik van administratieve en financiële software, en de mate waarin medewerkers beschikken over de benodigde kennis en vaardigheden om deze systemen effectief te benutten. Ook zouden medewerkers de ruimte moeten krijgen om systemen voor de lange termijn te ontwikkelen en vaardigheden te trainen voor langere termijn, in plaats van de systemen op korte termijn alleen administratief uitvoerend te benutten. Veel softwarepakketten hebben goed ingerichte functies die niet worden gebruikt, omdat medewerkers de benodigde kennis missen.

6.1.4 Zijn er eventueel alternatieven voor normering?

Een alternatief voor normering is het kweken van bewustwording, zodat er bewuster nagedacht wordt over de kwalitatieve en kwantitatieve omvang van de overhead. Ook het hiervoor genoemde punt van verbeterde aansturing (zie volgende alinea) kan bijdragen aan een efficiëntere overhead. Dit betekent dat actief wordt nagedacht over de kwalitatieve én kwantitatieve omvang van overhead, en over de keuzes die daarbij worden gemaakt.

Door inzicht te bieden in de verschillende functiegroepen en bestedingen, ontstaat ruimte voor een gesprek over de doelmatige inzet van middelen en de verhouding tussen primaire en niet-primaire processen. Daarnaast kan verbetering van de aansturing en inrichting bijdragen aan een efficiëntere overhead. Dit betreft niet alleen de omvang, maar ook de kwaliteit van de ondersteuning.

In de benchmarkonderzoeken blijken bovendien dat transparantie en onderlinge vergelijking effectieve middelen zijn om het gesprek over overhead te voeren, zie bijlage B.1 en B.5 voor verdere toelichting. De onderzoekers geven hierbij in overweging dat een gesprek over overhead op zichzelf al veel meerwaarde biedt. In het commissiedebat⁵² van februari 2025 over ‘Sturing in het funderend onderwijs’ wordt verwezen naar een richtwaarde van ongeveer 20% overhead, maar deze norm is nooit onderbouwd met empirisch onderzoek of afspraken binnen de sector.

De benchmarkcijfers die in dit rapport zijn opgenomen laten zien dat er een feitelijke spreiding is tussen scholen in het funderend onderwijs, zowel in termen van overheadpercentages als in de wijze waarop functies worden toegerekend aan het primaire of niet-primaire proces. Dit benadrukt dat normering pas zinvol is wanneer eerst duidelijke definities worden vastgesteld, de meetmethodiek wordt geharmoniseerd en de betrouwbaarheid van de onderliggende data wordt versterkt. Het rapport kan daarmee bijdragen aan een beter geïnformeerd gesprek over wat een verantwoorde omvang en kwaliteit van overhead binnen het onderwijs zou kunnen zijn.

Dilemma

Hoe ga je om met administratie? Koop je in bij een administratiekantoor, dan zit het in je facturatiestroom. Of doe je het met eigen personeel, dan is het overhead – maar soms wel goedkoper.

6.2 Wat kunnen we leren van benchmarks in andere publieke sectoren

Uit vergelijkingen met andere publieke sectoren blijkt dat overheadpercentages sterk uiteenlopen. Een belangrijke rode draad uit deze sectoren is dat overhead zowel door schaalgrootte als door de inrichting van ondersteunende functies wordt bepaald. Kleine organisaties kennen relatief hogere overhead door vaste stafkosten die over een beperkte basis verdeeld moeten worden.

Grote organisaties profiteren van schaalvoordelen, maar worden tegelijk geconfronteerd met externe factoren zoals regeldruk, digitaliseringsvereisten en toenemende verantwoordingslasten. Grote organisaties hebben ook (vaker) een governance structuur, die voor een groot deel decentraal is en daarmee de overhead voor een groot deel bepaalt. Verder lijken organisaties die complexe belangen samen moeten brengen en veel moeten samenwerken een hogere overhead te hebben. Voor schoolbesturen levert dit twee lessen op.

⁵² Tweede Kamer der Staten-Generaal (2025, 12 februari) *Verslag van een commissiedebat, over sturing in het funderend onderwijs*.

Ten eerste is overhead niet uitsluitend een kwestie van de omvang en efficiëntie van een organisatie, maar de sturing is minstens zo bepalend. Ten tweede blijkt dat maatschappelijke en politieke eisen, zoals samenwerking met jeugdzorg, subsidies met extra verantwoording of complexe accountantsprotocollen, structureel bijdragen aan hogere overhead. Daarmee sluiten de bevindingen aan bij de in paragraaf 3.3 geschetste observatie dat de context en inrichting van een sector belangrijk zijn voor het overheadniveau.

6.3 Aandachtspunten voor interpretatie van overhead

Bij de interpretatie van de resultaten moet rekening worden gehouden met de spanning tussen het landelijke financieringsmodel en het decentrale verantwoordingsmodel. De bekostiging van het funderend onderwijs wordt landelijk vastgesteld en generiek verdeeld, terwijl de keuzes met betrekking tot de inzet en de verantwoording over de inzet van middelen plaatsvinden op het niveau van schoolbesturen en scholen. Dit leidt ertoe dat keuzes in de inrichting en omvang van overhead steeds in een lokale context moeten worden gezien. Een stringente normering past hier minder goed bij.

Daarbij komt dat overheadcijfers vaak in een bepaalde context moeten worden geïnterpreteerd. Percentages zeggen op zichzelf weinig, omdat zij sterk afhankelijk zijn van de gekozen definitie, de gehanteerde methodiek, en de wijze waarop uitbesteed werk en gemengde functies zijn toegerekend. Ook de schaalgrootte van besturen en instellingen speelt een rol, evenals de aanwezigheid van een bovenschoolse formatie.

Een ander aandachtspunt is dat maatschappelijke en politieke verwachtingen zich vaak richten op de omvang van overhead, terwijl de kwaliteit van de ondersteuning minstens zo bepalend is voor het functioneren van het onderwijs (e natuurlijk nog sterker de kwaliteit van het primair proces zelf). Overhead is een verhoudingscijfer ten opzichte van het primaire proces.

Bij beoordeling van overheadcijfers dient daarom altijd onderscheid te worden gemaakt tussen kwantitatieve omvang en kwalitatieve waarde van de overhead. Zoals eerder beschreven komt het in de literatuur en benchmarks naar voren dat vooral de inrichting en de kwaliteit van de overhead relevant zijn, en niet de kwantiteit (zie bijlage B.5 voor verdere toelichting). Ten slotte geldt dat de cijfers niet zonder meer vergelijkbaar zijn tussen sectoren of zelfs schoolbesturen binnen dezelfde sector. Vaak wordt gewerkt met gemiddelden en/of referentiegroepen. Interpretatie van overhead moet daarom altijd gepaard gaan met een expliciete toelichting op de gehanteerde uitgangspunten en context.

7 Richtlijnen, adviezen en aanbevelingen

In dit hoofdstuk worden adviezen en aanbevelingen gepresenteerd op basis van de uitkomsten van het onderzoek. Er worden mogelijke richtlijnen of indicatieve normen met een onder- en bovengrens voorgesteld, samen met praktische suggesties die schoolbesturen en Kamerleden kunnen helpen bij het maken van weloverwogen keuzes. Daarnaast worden opties beschreven voor monitoring en benchmarking om de ontwikkeling van overhead inzichtelijk te houden. Tot slot worden enkele alternatieven voor normering uitgewerkt, met daarbij een overzicht van de voor- en nadelen van deze benaderingen. Alvorens hiertoe over te gaan plaatsen wij een in onze ogen belangrijke kanttekening vooraf.

Kanttekening vooraf

Uit geen van de bestudeerde onderzoeken en evenmin uit de geanalyseerde databases komt er enig verband tussen de omvang van de overhead en de kwaliteit van het onderwijs naar voren. Nadenken over de introductie van een normering dient naar onze mening vooraf te gaan aan de vraag welk probleem of knelpunt opgelost moet worden. Het denkproces start met het ontwikkelen van een definitie van overhead en definities van indicatoren die in het monitoren een rol spelen.

7.1 Mogelijke richtlijnen

Hoewel er geen aantoonbaar verband is tussen de omvang van overhead en de kwaliteit van het onderwijs, lijkt de politieke aandacht voor dit onderwerp vooral voort te komen uit een bredere behoefte aan grip op publieke middelen. De stijging van totale onderwijskosten, gecombineerd met beperkte mogelijkheden voor centrale sturing binnen een gedecentraliseerd stelsel, voedt de perceptie dat middelen mogelijk niet doelmatig genoeg worden ingezet. De vraag is of het huidige systeem van bekostiging en verantwoording voldoende waarborging biedt zodat middelen worden besteed volgens de publieke bedoeling. De spanning tussen vertrouwen in professioneel bestuur enerzijds en de wens tot politieke verantwoording en transparantie anderzijds, vormt hierbij de achterliggende dynamiek.

Een mogelijke richtlijn is het hanteren van een indicatieve bandbreedte voor overhead, met een onder- en bovengrens. Deze kan dienen als oriëntatiepunt in plaats van een harde norm. De ondergrens voorkomt dat noodzakelijke ondersteuning wordt uitgehold en leerkrachten en docenten onnodig met administratieve taken worden belast, terwijl de bovengrens richting geeft aan doelmatige⁵³ inzet van middelen.

De benchmarks van Berenschot in het voorgezet onderwijs laten zien dat de bandbreedte overhead doorgaans rond de 20% ligt, met beperkte verschillen tussen middelgrote en grote instellingen. In het primair onderwijs wordt een vergelijkbare bandbreedte gevonden, afhankelijk van de gebruikte referentiegroep. Tegelijkertijd rapporteren de PO-Raad en VO-raad in hun sectorrapportages lagere percentages, ongeveer 10% voor het voorgezet onderwijs en 14,4% voor het primair onderwijs. De landelijke DUO-data laten weer aan der beeld zien, omdat hier wordt uitgegaan van de verhouding tussen bovenschoolse formatie en formatie op de scholen.

⁵³ Bijlage B.2 Naar doelmatiger onderwijs, Onderwijsraad (2009).

Voor het primair onderwijs komt deze verdeling in 2024 neer op 4,85% bovenschoolse formatie en 95,15% op de scholen, in het voorgezet onderwijs is dit respectievelijk 0,61% en 99,39%. Deze bandbreedte en gemiddeldes kunnen als referentie dienen, mits steeds rekening wordt gehouden met de context, de omvang van het primaire proces, en de definities die zijn gebruikt. En de kanttekening dat in het voortgezet onderwijs amper bovenschoolse formatie geregistreerd wordt, maar vaak verbonden is aan één van de scholen, werkzaam voor de totale organisatie

Afhankelijk van de gekozen methode en de daarbij behorende percentages kan een bandbreedte van 3 tot 5 procentpunt boven of onder het uitgangspunt worden gehanteerd. Wanneer schoolbesturen meer beleidsruimte wenselijk vinden, dan kan een pas toe of leg uit bepaling helpend zijn. Wanneer schoolbesturen meer beleidsruimte wenselijk vinden, kan deze bandbreedte worden verbreed naar +/- 5 procentpunt, bij minder ruimte kan gekozen worden voor +/- 1 procentpunt. Als onderzoekers waarschuwen wij wel voor een te strakke toepassing van de percentages. Door de diversiteit in de sector kunnen er immers valide redenen zijn waarom een schoolbestuur buiten deze bandbreedte valt en deze keuzes kunnen zeer valide zijn. Daarnaast adviseren wij om niet alleen een bovengrens te handteren. Te weinig overhead betekent namelijk vaak dat veel administratieve en faciliterende taken bij leerkrachten zijn belegd en ook dit is niet wenselijk wanneer dit te veel gebeurt.

7.2 Praktische suggesties voor besturen en overheden

De impact op overhead bij schoolbesturen zou bij nieuw landelijk beleid, met meer detail en uitgebreider dan nu wordt gehanteerd, zichtbaar moeten worden gemaakt in de uitvoeringstoets, omdat beleidswijzigingen vaak leiden tot extra administratieve lasten. Hierbij kan onderscheid worden gemaakt tussen overhead bij invoering (uitwerken en toepassen van beleid binnen diverse organisaties) en een inschatting in een meer structurele situatie. Door dit vooraf mee te wegen kan worden beoordeeld of beleid uitvoerbaar is zonder dat dit tot onnodige overhead leidt. Voor schoolbesturen is het zinvol om periodiek de eigen overhead te analyseren en te spiegelen aan referentiegroepen.

Praktijkvoorbeeld

Wanneer schoolfruit of schoolmaaltijden worden gesubsidieerd, wordt vaak in de eerste plaats gekeken naar de inkoopkosten van het fruit of de maaltijd. Distributie, inkoop/aanvraag door de school, afwikkeling in de klas en contact met ouders over allergieën en diëten werden op diverse scholen pas achteraf 'ontdekt'.

Hulpmiddelen zoals Schoolbesturen op de kaart, de benchmark rapporten van Berenschot en de sectorale benchmarks bieden hiervoor aanknopingspunten, maar de beperkte transparantie over definities en referentiegroepen maakt dat de uitkomsten met voorzichtigheid moeten worden geïnterpreteerd. Ook kan versterkte aandacht voor de kwaliteit van overhead bijdragen aan doelmatigheid, bijvoorbeeld door te investeren in digitalisering en deskundigheidsbevordering zodat ondersteunende processen efficiënter verlopen. Dit zou ook bestuurlijk kunnen worden geborgd in professionaliseringstrajecten of in de code goed bestuur.

7.3 Opties voor monitoring en benchmarking

Monitoring van overheadpercentages op scholen en schoolbesturen kan plaatsvinden door jaarlijks inzicht te verschaffen in de verhouding tussen primair proces en overhead, waarbij zowel fte's als kosten in kaart worden gebracht. Dit vraagt om harmonisatie van definities en een uniforme toedeling van onderwijsondersteunende functies en uitbesteed werk. Een dergelijk inzicht is relevant voor zowel schoolbesturen als beleidsmakers, omdat het trends zichtbaar maakt en bijdraagt aan een transparante verantwoording over de inzet van publieke middelen.

Benchmarking biedt vervolgens de mogelijkheid om schoolbesturen onderling te vergelijken en in gesprek te gaan over keuzes en verschillen. Het opnemen van indicatoren in de reguliere informatievoorziening, zoals de DUO-data, kan dit proces ondersteunen. Het eenduidig verzamelen en analyseren van data bij divers georganiseerde schoolbesturen is hier de uitdaging.

7.4 Alternatieven voor normering

Naast normering bestaan er alternatieve benaderingen die bestuurders en beleidsmakers houvast kunnen bieden. Het vergroten van bewustwording en transparantie kan ertoe leiden dat de omvang en inrichting van overhead onderwerp van gesprek worden en dat keuzes beter onderbouwd tot stand komen. Het ontwikkelen van handreikingen en het verspreiden van goede praktijken, bijvoorbeeld over doelmatigheid en allocatiebeleid, kan schoolbesturen helpen met het maken van eigen afwegingen. Ook zelfevaluaties en visitaties, waarbij instellingen vrijwillig hun overhead laten doorlichten door collega's of externe deskundigen, bieden aanknopingspunten.

Het voordeel van dergelijke alternatieven is dat zij ruimte laten voor maatwerk en recht doen aan de diversiteit van besturen en scholen. Het nadeel is dat zij landelijk minder harde sturingsmogelijkheden bieden en afhankelijk zijn van de bereidheid van besturen om er daadwerkelijk mee aan de slag te gaan. Een dergelijke systematiek past goed in een stelsel waar het zwaartepunt van toezicht en verantwoording decentraal is belegd in gesprekken tussen schoolbestuur, Raad van Toezicht en medezeggenschap, met op enige afstand toezicht vanuit de Inspectie en de accountant.

Door dit op te nemen in lopende trajecten rondom de accreditatie van bestuurders of de Code Goed Bestuur, kan worden geborgd dat dit gesprek periodiek bij elke instelling plaatsvindt.

7.5 Beleidscontext – grip op onderwijs

De discussie over overhead raakt aan de bredere spanning tussen landelijke bekostiging en decentrale verantwoording. Het onderwijs wordt nationaal gefinancierd, maar de keuzes over de inrichting van overhead worden (net als veel andere beleidsmatige keuzes) lokaal gemaakt. Dit vraagt om een evenwichtige balans waarbij de Tweede Kamer en het ministerie voldoende grip en transparantie hebben, maar scholen en besturen tegelijk ruimte behouden om in hun eigen lokale context afwegingen te maken en maatwerk toe te passen.

De voorgestelde richtlijnen en alternatieven sluiten hierbij aan om vooral te sturen op inzicht, verantwoording en kwaliteit, en minder op één uniforme norm. Naast het cijfermatig sturen op overhead, kan ook kwalitatief goed en professioneel bestuur kan worden gebruikt om de omvang van overhead doorlopend onder de aandacht te brengen. Aandacht voor overhead in scholing en in bestuurlijke visitaties kan ook een manier zijn om (zachter) te sturen op overhead. Met steeds in het achterhoofd dat overhead een middel is, een middel tot maximale onderwijskwaliteit en doelmatigheid,

Overhead is in de kern een bedrijfskundige term die verwijst naar alle indirecte functies en kosten die nodig zijn om een organisatie te laten functioneren maar die niet direct bijdragen aan het primaire proces. In het onderwijs betreft dit functies gericht op de sturing en ondersteuning van het onderwijsgevend personeel, zoals directie, administratie, ICT en facilitair beheer. Hoewel deze functies niet rechtstreeks ten dienste staan van het onderwijs aan de leerling, zijn ze wel essentieel voor de kwaliteit van het onderwijs.

De toepassing van bedrijfskundige processen (overheadprocessen zijn vaak bedrijfskundige processen) binnen onderwijsorganisaties vraagt om reflectie. Scholen zijn geen bedrijven, en het streven naar bedrijfsefficiëntie kan op gespannen voet staan met de pedagogische opdracht van het onderwijs. Waar ondernemingen gericht zijn op winst en optimale efficiëntie in productie, ligt in het onderwijs de nadruk op kwaliteit, inclusie en maatschappelijke meerwaarde. Samenwerking rondom een kind, met overheden, (jeugd)zorgorganisaties en ouders vraagt nu eenmaal tijd, ruimte om te evalueren en bij te stellen en om zorgvuldigheid. Ook maatwerk afgestemd op leerlingen, maakt onderwijs minder efficiënt. Tegelijk ligt er ook een opdracht binnen het onderwijs om efficiënt en doelmatig met publieke middelen om te gaan.

De nadruk zou kunnen liggen op het verkrijgen van inzicht en het voeren van een dialoog over de inzet van middelen. Daarmee lijkt de onderliggende vraag, of scholen zich bedrijfsefficiënt moeten organiseren, impliciet aanwezig, maar niet expliciet behandeld. Deze thematiek zou in vervolgonderzoek verder kunnen worden uitgediept, bijvoorbeeld door te verkennen hoe het begrip doelmatigheid zich verhoudt tot onderwijskwaliteit en bestuurlijke legitimiteit.

8 Reflectie op vervolgonderzoek

In dit hoofdstuk wordt gereflecteerd op mogelijkheden voor vervolgonderzoek die naar voren zijn gekomen tijdens dit onderzoek. Er worden suggesties gedaan voor verdiepend onderzoek om bepaalde onderwerpen verder uit te diepen en beter te onderbouwen. Daarnaast wordt aangegeven welke vragen nog openstaan voor beleid en praktijk, zodat toekomstige studies en beleidskeuzes hierop kunnen aansluiten.

8.1 Suggesties voor verdiepend onderzoek

Een eerste prioriteit betreft het verder verbeteren van de datakwaliteit en het slimmer uitvragen van gegevens. De huidige databronnen zijn versnipperd en verschillen in definities en indelingen leiden tot uiteenlopende uitkomsten. Toekomstig onderzoek kan zich richten op het ontwikkelen van een meer uniforme systematiek, waarbij duidelijk wordt afgebakend welke functies en uitgaven tot overhead worden gerekend en welke tot het primaire proces behoren. Daarnaast is er behoefte aan een afwegingskader dat de balans zichtbaar maakt tussen verantwoording en sturing enerzijds, en de kosten die hiermee gepaard gaan anderzijds. Een zekere mate van onzekerheid of foutmarge moet kunnen worden geaccepteerd, omdat het streven naar maximale nauwkeurigheid altijd leidt tot hogere lasten in de vorm van overhead. Verdere verkenning is nodig naar de vraag waar de redelijke grenzen van dat evenwicht liggen.

Ook verdient de kwaliteit van overhead nadere aandacht. Efficiëntie is niet uitsluitend een kwestie van omvang, maar ook van de mate waarin ondersteunende processen professioneel en doelmatig worden ingericht. Hier ligt ruimte voor verdiepend onderzoek naar de inzet van digitalisering, professionalisering en governance. Infinite Financieel heeft in eerdere opdrachten gewerkt aan handreikingen op thema's die om verdere onderbouwing of verduidelijking vragen, waaronder doelmatigheid⁵⁴ en allocatievraagstukken⁵⁵. Dergelijke instrumenten kunnen bijdragen aan een bewuste afweging en aan het versterken van de interne governance, zonder dat een centrale norm noodzakelijk is. Verdere verkenning kan uitwijzen hoe dergelijke instrumenten breed kunnen worden ingezet om bewuste afwegingen te ondersteunen, zonder dat een centrale norm noodzakelijk is.

Een mogelijk vervolgonderzoek kan zich richten op de vraag waar binnen schoolorganisaties efficiencywinst te behalen valt. Daarbij is het van belang nader te gaan verkennen wat de optimale mate centralisatie is, hoe schaalgrootte samenhangt met de inrichting van ondersteunende processen en op welke wijze taakbeleid daarin een rol speelt. Verdere analyse kan inzicht bieden in de balans tussen efficiency, kwaliteit en nabijheid van ondersteuning binnen verschillende (bestuurlijke) contexten.

⁵⁴ Handreiking Doelmatigheid, Infinite Financieel, in opdracht van het Steunpunt Passend Onderwijs, Oktober 2025.

⁵⁵ Handreiking Allocatiebeleid schoolorganisaties primair onderwijs. Opgesteld door Infinite Financieel in opdracht van de PO-Raad, februari 2024.

8.2 Wat zijn de openstaande vragen voor beleid en praktijk

In het huidige stelsel stelt de landelijke overheid middelen beschikbaar, terwijl de verantwoording in belangrijke mate lokaal plaatsvindt richting Raad van Toezicht (en indirect in het openbaar onderwijs vaak de gemeenteraad en in het bijzonder onderwijs richting de initiatiefnemers achter de school).

Deze decentrale verantwoordingsstructuur betekent dat landelijk niet altijd over alle beleidsinformatie wordt beschikt, terwijl lokaal ruimte is om met de beschikbare gegevens passende keuzes te maken. Het toezicht vindt plaats via de inspectie en de accountant, die in hun controles ieder een deel van de verantwoording dekken.

Tegelijkertijd neemt de behoefte aan direct inzicht vanuit de landelijke politiek toe, omdat deze verantwoordelijk is voor de verdeling van middelen. Het huidige stelsel voorziet daar slechts beperkt in. Ook het toezicht is op afstand van de politiek vorm gegeven, in de vorm van een inspectie (inclusief directie rekenschap) en een accountant die bij de jaarstukken diverse controles meeneemt. De spanning tussen landelijke bekostiging en decentrale verantwoording blijft daarmee een fundamenteel vraagstuk.

Doordat dit niet in de opzet van het huidige stelsel is voorzien, vraagt dit vaak om reparaties in het beleid en in datastromen die qua werkzaamheden niet altijd even efficiënt zijn. Dat is in onze optiek een stelseldiscussie waarin de politiek en de schoolbesturen kritisch moeten kijken naar hun rol en naar wederzijdse behoeften.

De openstaande vraag is daarmee, de vraag die ook speelt in de debatten en discussies over sturing⁵⁶, in hoeverre het huidige stelsel voldoende aansluit bij de behoefte aan transparantie en grip op onderwijsmiddelen, zonder dat dit leidt tot disproportionele overhead. Dit vraagt om een bredere stelseldiscussie waarin politiek, toezichthouders en schoolbesturen gezamenlijk reflecteren op hun rollen en verantwoordelijkheden, en op de mate waarin zij elkaars informatiebehoeften kunnen en willen invullen.

⁵⁶ Paragraaf 3.4 - Overhead in politieke context.

Bijlagen

Bijlage A.1 – Overzicht geraadpleegde bronnen en publicaties

Algemene Rekenkamer. (2014). *Bekostiging voortgezet onderwijs*. Den Haag: Algemene Rekenkamer.

Algemene Rekenkamer. (2025). *Hoeveel tijd mag het kosten? Administratieve lasten voor leraren in het primair onderwijs*. Algemene Rekenkamer.

Arbeidsmarktplatform PO. (2023, 6 september). *De arbeidsmarkt in beeld: Arbeidsmarktanalyse PO 2023*. Onderwijstalenten. <https://www.onderwijstalenten.nl/nieuws/de-arbeidsmarkt-in-beeld-arbeidsmarktanalyse-po-2023/>

Berenschot. (2020, 7 juli). *Genoeg overhead in de langdurige zorg?* <https://www.berenschot.nl/blog/genoeg-overhead-in-de-langdurige-zorg>

CAOP. (2022, 8 juni). *Ondersteunend personeel in het onderwijs: Wat levert het eigenlijk op?* CAOP. <https://www.caop.nl/artikelen/2022/ondersteunend-personeel-in-het-onderwijs-wat-levert-het-eigenlijk-op/>

CBF & Radboud Universiteit. (2025, maart). *State of the Sector 2024 – Inzicht in de goededoelensector 2016–2022*. CBF. Geraadpleegd op 18 juni 2025, van <https://cbf.nl/media/pages/medialibrary/6a3899d1db-1740578419/state-of-the-sector-2024.pdf>

Centraal Bureau Fondsenwerving (CBF). (2022, juni). *Nederlandse Donateurspanel: Vertrouwen in goededoelensector blijft stabiel*. <https://cbf.nl/media/pages/medialibrary/77f41a7f67-1689857442/ndp-juni-2022.pdf>

Centraal Bureau Fondsenwerving (CBF). (2024, 3 april). *Fondsenwerving kost geld: reactie van het CBF op de uitzending van EenVandaag over donateurwerving*. <https://cbf.nl/nieuws/fondsenwerving-kost-geld-reactie-van-het-cbf-op-de-uitzending-van-eenvandaag-over-donateurwerving>

Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). (2024, 18 maart). *Gemeenten begroten ruim 9 procent meer lasten voor 2024* [Nieuwsbericht]. <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2024/12/gemeenten-begroten-ruim-9-procent-meer-lasten-voor-2024>

Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO). (2024, 16 september). *Open Onderwijsdata – Financiële gegevens per bestuur, 2019–2023*. https://duo.nl/open_onderwijsdata/onderwijs-algemeen/financiele-overzichten/financiele-gegevens.jsp

Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO). (z.d.). 1. *Onderwijspersoneel po in fte*. Opgevraagd via DUO Informatieproducten (vertrouwelijk, ongemaskeerde data).

Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO). (z.d.). 1. *Onderwijspersoneel vo in fte*. Opgevraagd via DUO Informatieproducten (vertrouwelijk, ongemaskeerde data).

Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO). (z.d.). Jaarrekeningen en financiële kengetallen schoolbesturen. Opgevraagd via DUO Informatieproducten (vertrouwelijk).

Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO). (z.d.). Schoolbesturenopdekaart.nl [Open data]. Over financiën en organisatie in het primair en voortgezet onderwijs.

Doeleman, R. (z.d.). Heeft iemand de overhead gezien? ManagementSite. Geraadpleegd op 7 augustus 2025, van <https://www.managementsite.nl/heeft-iemand-overhead-gezien>

Ecorys & Institute for Public Sector Efficiency Studies, TU Delft. (2007). Overhead of Onderwijs: Een benchmark van de allocatie van middelen in onderwijsinstellingen voor voortgezet onderwijs. Opdrachtgever: VO-Raad.

Huijben, M. P. M., & Van Rosmalen, M. P. P. (2007). Rapportage Benchmark Overhead Universiteiten en Hogescholen. Berenschot, in samenwerking met VSNU en HBO-Raad.

Handreiking Doelmatigheid, Infinite Financieel, in opdracht van het Steunpunt Passend Onderwijs. Oktober 2025.

Handreiking Allocatiebeleid, opgesteld door Infinite Financieel in opdracht van de PO-Raad, februari 2024.

Infinite Financieel. (2025). Casusanalyse overhead binnen samenwerkingsverbanden en schoolbesturen (ongepubliceerd intern rapport).

Infinite Financieel BV. (z.d.). <https://infinitefinancieel.nl/>

Kessel, N. T. J. M. van, & Hovius, M. (2011). Bestuur en management: Onderzoek onder eenpitters en meerpitters in het primair onderwijs. Nijmegen: ITS.

Landveld, D. (2024). The Difference in Cost Stickiness Between Elementary, Secondary and Higher Education in the Netherlands (S. Van Triest, Begeleider) [Masterscriptie, University of Amsterdam]. University of Amsterdam.

Management Kennisbank. (z.d.). Kostenbesparing: Hoe kun je besparen op operationele kosten? Geraadpleegd op 7 augustus 2025, van <https://www.managementkennisbank.nl/operationeel-management/kostenreductie/kostenbesparing/>

McKinsey & Company. (2023, 24 maart). Rethinking Administrative Costs. The Week in Charts. Geraadpleegd op 19 juni 2025, van <https://www.mckinsey.com/featured-insights/sustainable-inclusive-growth/charts/rethinking-administrative-costs>

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. (2020, 14 juli). Wanneer is overhead te groot? Weblogs Inspectie van het Onderwijs.

<https://www.onderwijsinspectie.nl/actueel/weblog/weblogberichten/2020/wanneer-is-overhead-te-groot>

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, Centerdata, CAOP, & MOOZ. (2025, 3 april). *Effectieve inzet van onderwijsondersteunend personeel in basis- en voortgezet onderwijs*. Rijksoverheid. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2025/04/03/effectieve-inzet-van-onderwijsondersteunend-personeel-in-basis-en-voortgezet-onderwijs>

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. (2025, 1 januari). *Regeling informatievoorziening WPO/WEC*. Geraadpleegd via <https://wetten.overheid.nl/BWBR0041056/2025-01-01/1/#Paragraaf3>

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. (2022, 14 juli). *Wet op het primair onderwijs (WPO)*. Wettenbank Overheid.nl. <https://wetten.overheid.nl/BWBR0002399/2022-07-14>

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. (2025, 1 augustus). *Wet op het voortgezet onderwijs (WVO)*. Wettenbank Overheid.nl. <https://wetten.overheid.nl/BWBR0003420/2025-08-01>
Onderwijsraad. (2004). *Bureaucratisering in het onderwijs: Suggesties voor de beleidsagenda*. Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad. (2009). *Naar doelmatiger onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad.

Partin. (z.d.). Hoe groot mogen de overheadkosten van een goed doel zijn? Geraadpleegd op 7 augustus 2025, van <https://partin.nl/hoe-groot-mogen-de-overheadkosten-van-een-goed-doel-zijn/>

PO-Raad & VO-Raad. (2024, 21 november). Sectorrapportage Primair Onderwijs 2024: Het verhaal achter de cijfers [Nieuwsbericht]. <https://www.poraad.nl/sectorrapportage-primair-onderwijs-2024-handvaten-voor-het-goede-gesprek>

PriceWaterhouseCoopers (PWC). (2006). *Benchmark Onderwijssector MBO*. PWC Public Sector Insights.

Schellingerhout, R., & Douven, R. (2023, 5 juli). Inzicht in administratieve kosten cruciaal voor passend zorgbeleid. ESB. <https://esb.nu/inzicht-in-administratieve-kosten-cruciaal-voor-passend-zorgbeleid/>

VO-Raad. (2018). *Rapport Benchmark Overhead VO 2016/2017*. In samenwerking met diverse VO-instellingen.

Wij-leren. (2024, 30 december). *WEC - Wet op Expertise Centra*. Geraadpleegd van <https://wij-leren.nl/wec.php>

Wij-leren.nl. (z.d.). *Taakbeleid*. Geraadpleegd op 6 oktober 2025, van <https://wij-leren.nl/taakbeleid.php>

Bijlage A.2 – Naslag Kamerstukken en Kamerdossiers

- Kamerstuk II 2013/14, 33930-VIII, nr. 12.
- Kamerstuk II 2013/14, 34000-VIII, nr. 18.
- Kamerstuk II, 2013/14, 31289, nr. 193. Rapport Algemene Rekenkamer, *Bekostiging voortgezet onderwijs*.
- Kamerstuk II 2014/15, 31289, nr. 233.
- Kamerstuk II 2014/15, 31293, nr. 266.
- Kamerstuk II 2015/16, 31289, nr. 274.
- Kamerstuk II 2016/17, 34550-VIII, nr. 7.
- Kamerstuk II 2017/18, 34775-VIII, nr. 141.
- Kamerstuk II 2018/19, 35000-VIII, nr. 11.
- Kamerstuk II 2028/19, 31293, nr. 426.
- Kamerstuk II 2023/24, 31293, nr. 727, p.16.
- Kamerstuk II 2024/25, 31293, nr. 750.
- Kamerstuk II 2024/25, 31293, nr. 790.
- Kamerstuk II 2024/25, 36600-VIII, nr. 91.
- Kamerstukdossier 35354.
- Kamerstukdossier 35605.
- Regeerprogramma kabinet-Schoof, p.78.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal (2025, 5 februari), Verslag van de expertbijeenkomst “onderwijsbekostiging in de praktijk”, Dienst Analyse en Onderzoek, [2025D10697](#), p.7.

Bijlage B – Samenvattingen onderzoeksrapporten

Bijlage B.1 Overhead of Onderwijs – Een benchmark van de allocatie van middelen in onderwijsinstellingen voor voortgezet onderwijs, Ecorys (in opdracht van de VO-raad, 2007)

Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van de VO-raad naar aanleiding van een maatschappelijke discussie over (vooral) bovenmatig management in het onderwijs. In dit rapport komen de volgende onderzoeksvragen aan de orde: Wat is de empirische relatie tussen ingezette middelen, onderwijsproductie en achtergrondkenmerken?

In het publieke debat wordt vaak verondersteld dat overhead in het voortgezet onderwijs buitensporig is en ten koste gaat van het primaire proces. Deze benchmarkstudie, uitgevoerd door Ecorys en TU Delft in opdracht van de VO-raad, onderzoekt of dat beeld klopt. Door middel van een economisch model en empirische data-analyse is gekeken naar de doelmatigheid van de inzet van middelen in relatie tot onderwijsproductie.

Het rapport biedt inzicht in de optimale allocatie van middelen op schoolniveau, met specifieke aandacht voor overhead: management, ondersteunend personeel en materiaal (huisvesting buiten beschouwing gelaten). Er wordt onderzocht of scholen systematisch afwijken van een doelmatige inzet van middelen, en wat de effecten daarvan zijn op hun prestaties.

Belangrijkste bevindingen

- Gemiddeld bedraagt het aandeel management 8% van de personeelskosten; 78% gaat naar lesgevend personeel. Er is geen generieke over benutting van overhead vastgesteld.
- Alleen zelfstandige praktijkscholen laten een lichte over-inzet van management zien, met een beperkt negatief effect op output (ongeveer 1% productieverlies).
- Voor de meeste scholen geldt dat afwijkingen van het optimale middelengebruik klein zijn. Wel zijn er individuele instellingen die baat kunnen hebben bij heroverweging van hun allocatie.
- Doelmatigheid (in termen van output bij gelijk budget) varieert tussen scholen. Met name brede scholengemeenschappen (bijv. vmbo-havo-vwo) scoren hierbij relatief goed.
- Er zijn schaalvoordelen tot een bepaald punt; daarna slaan deze om in schaalnadelen. Scholen die fors boven het gemiddelde in omvang opereren, lopen risico op verminderde efficiëntie.
- Er is tussen 2003–2006 geen toename van overhead vastgesteld; integendeel, het aandeel overhead lijkt licht gedaald.

Conclusies en aanbevelingen

Overhead moet niet geïsoleerd worden beoordeeld, maar in samenhang met onderwijsproductie en context. De studie benadrukt het belang van een integrale benadering en biedt met de ontwikkelde benchmark een waardevol instrument voor intern beleid en strategisch management. Door vergelijking met soortgelijke scholen kunnen bestuurders doelgericht sturen op efficiëntie en onderbouwde keuzes maken bij personele inzet en organisatieontwikkeling.

Bijlage B.2 Naar doelmatiger onderwijs, Onderwijsraad (2009)

De Onderwijsraad constateert dat de kwaliteit van het onderwijs onder druk staat door stijgende kosten, toenemende bureaucratie en een groeiend lerarentekort. Tegelijkertijd blijven de opbrengsten van het onderwijs achter bij maatschappelijke verwachtingen. Het rapport bepleit daarom een doelmatiger onderwijsaanpak: méér onderwijskwaliteit realiseren met de huidige middelen, zonder opgelegde bezuiniging maar door effectievere inzet van bestaande budgetten.

Een belangrijke conclusie is dat het besef van doelmatigheid binnen scholen en bij leraren nog onvoldoende leeft. Er is weinig inzicht in kosten op klas- en afdelingsniveau, en weinig aandacht voor het meten van onderwijsresultaten in relatie tot bestede middelen. Ook speelt de cultuur binnen het onderwijs — gericht op gelijkheid en autonomie — een belemmerende rol bij het bespreekbaar maken van verschillen in prestaties of inzet van personeelsleden. Hierdoor worden goede voorbeelden onvoldoende gedeeld en komt een sectorale verbetering onvoldoende op gang.

Het rapport presenteert zes aanbevelingen om doelmatigheidsbesef te versterken:

- Richt innovatie op kosteneffectiviteit en integreer organisatieverandering met onderwijskundige vernieuwing. Stimuleer dat best-practices worden opgemerkt en gedeeld. Op schoolniveau, maar zeker ook binnen schoolbesturen op het niveau van afdelingen of leerkrachten.
- Vergelijk verschillende onderwijsvormen via benchmarking om best practices te identificeren.
- Ontwikkel instrumenten voor kosteninzicht, zoals tijdschrijven en onderwijscalculators. Voorkom dat tijdsbesparingen die volgen vanuit gewijzigd beleid 'zichzelf opvullen' zonder overleg.
- Versterk professioneel hrm-beleid, inclusief belonen van prestaties.
- Laat scholen jaarlijks verantwoording afleggen over doelmatigheid en gebruik benchmarking om verbeterpunten te vinden.
- Betrek sectororganisaties en vakbonden bij het stimuleren van flexibiliteit in cao's en arbeidsvoorwaarden.

De raad benadrukt dat doelmatigheid geen doel op zich is, maar een noodzakelijke voorwaarde om goed onderwijs met publieke middelen te realiseren. Het rapport roept op tot een cultuurverandering waarbij kostenbewustzijn, transparantie en resultaatgerichtheid structureel ingebed raken in het onderwijs.

Bijlage B.3 Bestuur en management: Onderzoek onder eenpitters en meerpitters in het primair onderwijs, N. van Kessel en M. Hovius, ITS Nijmegen (2011)

Het rapport onderzoekt hoe eenpitters (besturen met één school) en meerpitters (besturen met meerdere scholen) in het primair onderwijs omgaan met bestuur en management, in het bijzonder de inrichting, kosten, en gevolgen van het wegvallen (door bezuiniging) van het specifieke budget voor Bestuur & Management (B&M) per augustus 2010. Dit is gedaan aan de hand van cijfers van DUO en een breed uitgezette vragenlijst via de PO-Raad en VOS/ABB Consulting.

Na invoering van de lumpsumbekostiging in 2006 is het bovenschools management bij meerpitters sterk toegenomen. In 2010 had 93% van de meerpitters een bovenschoolse organisatie, meestal met een algemeen directeur of college van bestuur. Bij eenpitters functioneert de schooldirecteur vaak als gemandateerd bestuurder. Meerpitters voeren veel taken bovenschools uit, vooral op het gebied van personeelsbeleid, financiën en huisvesting, dit heeft als voordeel dat de schoolleider zich meer op de aansturing van het onderwijs kan richten. Eenpitters laten deze verantwoordelijkheden vaker bij de schooldirecteur, waardoor deze een beter totaaloverzicht heeft.

Gemiddeld heeft een bestuursbureau 5,1 fte personeel, waarvan ongeveer de helft beleidsmedewerkers is. Grote besturen hebben vaker vakspecialisten voor onder meer personeel, financiën, ICT en kwaliteitszorg. De gemiddelde kosten van een bestuursbureau bedragen € 175 per leerling, ongeveer 3,7% van de totale begroting – vergelijkbaar met 2006.

Uitbesteding van taken is vooral gebruikelijk bij eenpitters en kleinere besturen. Denk aan salarisadministratie en personeelsadministratie. Grotere besturen doen vaker taken zelf. Over het algemeen zijn besturen tevreden over externe dienstverleners, al worden de kosten als toegenomen ervaren.

Het wegvallen van het B&M-budget betekent voor een gemiddeld bestuur een verlies van bijna €154.000 per jaar. Om dit op te vangen kiezen besturen voor extra inhouding op schoolbudgetten, bezuinigingen of taakverschuivingen. Volgens meerpitters draagt bovenschools management bij aan kwaliteit en efficiëntie; eenpitters zijn daar sceptischer over en benadrukken hun autonomie en kostenefficiëntie.

Bijlage B.4 Heeft iemand de overhead gezien? Een beproefde methode om de overhead te managen, Huijben en Geurtsen (2014)

Het boek *Heeft iemand de overhead gezien?* van Mark Huijben (werkzaam bij Berenschot als senior managing consultant,) en Arno Geurtsen (werkzaam bij Berenschot als managing director van de groep Verbetering Bedrijfsvoering) behandelt het vaak beladen thema 'overhead'.

De auteurs baseren zich op een zevenjarig onderzoeks- en adviesprogramma met meer dan duizend deelnemers. In het boek komen onder andere de volgende thema's aan bod, de actuele betekenis van overhead, de ratio achter overheadbeslissingen, factoren die de omvang van overhead bepalen, verschillen tussen sectorgenoten, een benchmark en de optimale omvang van overhead.

Daarnaast worden er vier voorwaarden gegeven waaraan voldaan moet worden om de overhead van een organisatie op succesvolle wijze te kunnen sturen:

1. Een heldere definitie waaruit blijkt welke activiteiten tot de overhead behoren en welke niet;
2. Zicht op de absolute en relatieve omvang van de overhead;
3. Duidelijke verwachtingen ten aanzien van de overheadfuncties;
4. Een norm voor de omvang van de overhead.

Wat is overhead en waartoe dient het?

De auteurs van het boek omschrijven overhead als *"het geheel van functies gericht op de sturing en ondersteuning van de medewerkers in het primaire proces"*. In het boek wordt ook het onderscheid gemaakt tussen primaire en secundaire activiteiten, waarbij secundaire activiteiten als overhead worden beschouwd. In het boek wordt beschreven dat er verschillende auteurs het onderscheid tussen directe ten opzichte van indirecte kosten bestempelen als overhead.

Er worden twee basisdefinities gegeven, de eerste door Fultz, geformuleerd in 1932. *"Indirecte of overheadkosten zijn kosten die, vanwege hun gebruik voor gemeenschappelijke of gezamenlijke doelstellingen, niet direct als directe kosten kunnen worden beschouwd. Kleinere directe kostenposten kunnen om praktische redenen als indirecte kosten worden beschouwd. Nadat de directe kosten zijn vastgesteld en rechtstreeks aan opdrachten of ander werk zijn toegerekend, zijn indirecte kosten de kosten die nog aan verschillende klassen moeten worden toegerekend."*

De definitie die Remco Campert in de Van Dale heeft gevonden is een herschreven versie van de definitie van Fultz: *"dat zijn alle kosten die niet direct voortvloeien uit de levering van bepaalde producten of bepaalde voorzieningen."*

Het gebrek aan ratio achter overheadbeslissingen?

Er wordt beargumenteerd dat goede kwaliteit in overhead belangrijk is, met de achterliggende veronderstelling dat dit ook wat mag kosten. In het boek wordt een tegenargument geformuleerd waaruit blijkt dat ook een kleine overhead een uitstekende kwaliteit kan leveren. Het boek toont aan dat er nauwelijks een verband te bestaan tussen de omvang van de overhead en de kwaliteit van de overheadfuncties.

Tussen sectoren zijn de verschillen groot. De omvang van overhead hangt samen met verschillende factoren, zoals het aantal interne klanten, de aard van het primaire proces en de sturingsfilosofie van de organisatie. Ook het dienstverleningsniveau, de geschiedenis, de cultuur, de inrichting van de organisatie en de betaalbaarheid spelen een rol.

Sommige factoren zijn te beïnvloeden, andere liggen vast. Vaak ontbreekt binnen organisaties een heldere, rationele aanpak. Sommige organisaties zouden kunnen besparen, maar zien daar geen noodzaak toe. Anderen willen juist besparen, maar hebben daar nauwelijks ruimte voor.

Benchmark de omvang van de overhead?

Volgens het onderzoek zou een benchmark kunnen leiden tot heldere conclusies en aanbevelingen, waarbij zowel de waarde als de beperkingen van de uitkomsten expliciet worden benoemd. Een lagere score dan het benchmarkgemiddelde leidt vaak tot opluchting en wordt gezien als een prestatie. Een gemiddelde score roept voorzichtige opluchting op en vraagt om verdere plannen. Een hogere score baart meestal zorgen en zet aan tot actie.

Van benchmark naar norm

De auteurs pleiten voor het gebruik van een indicatieve norm, een richtinggevend ijkpunt, bijvoorbeeld gebaseerd op een kwartielscore binnen de sector. Een norm zorgt voor meer rationaliteit in beslissingen over overhead, maar moet niet worden gezien als een absoluut of definitief oordeel. Het doel is om stabiliteit en duidelijkheid te bieden, zonder de unieke context/sector van een organisatie uit het oog te verliezen.

Bijlage B.5 Benchmarkoverhead VO, VO-raad (2017)

Dit rapport biedt een benchmarkanalyse van overheadkosten in het voortgezet onderwijs (vo) op basis van gegevens uit 2016. Het doel van het onderzoek is om vo-instellingen inzicht te geven in de omvang en verdeling van hun overhead en hen te stimuleren tot doelmatig gebruik van middelen. 36 instellingen namen deel, goed voor 231.732 leerlingen.

De benchmark maakt gebruik van twee methodieken: de eerste op basis van fte (personele inzet), de tweede op basis van kosten (inclusief uitbesteed werk). Gemiddeld bedraagt de overhead 21,4% (fte) en 20,1% (kosten). Kleine instellingen hebben de hoogste overheadpercentages, grote instellingen de Benchmarkoverhead VO, VO-raad (2017) laagste. Dit patroon geldt in beide methoden.

De belangrijkste overheadcategorieën zijn:

- Directie/management (gemiddeld 5,1% fte en 7,2% kosten),
- Facilitaire zaken (5,5% fte, 4,4% kosten),
- Onderwijsspecifieke overhead zoals mediatheken en leerlingenadministratie,
- Financiën & control,
- Informatisering & automatisering.

De kosten per leerling voor overhead bedragen gemiddeld € 1.323. De grootste component is directie/management (€ 472), gevolgd door facilitaire zaken (€ 291). Middelgrote instellingen scoren vaak het hoogst op directie/management en financiën, terwijl kleine instellingen relatief hoge kosten hebben bij facilitaire zaken en onderwijsspecifieke overhead.

Ten opzichte van 2013 zijn de totale overheadkosten stabiel gebleven, maar er is een afname zichtbaar in enkele categorieën zoals facilitaire zaken en financiën. Tegelijkertijd is het aandeel van directie/management toegenomen.

Tot slot wijst het rapport op de noodzaak tot verdere verfijning van definities en dataverzameling (zoals voor uitbesteed werk) en wordt voorgesteld om deze benchmark periodiek te herhalen.

Bijlage B.6 Rapportage benchmark overhead universiteiten en hogescholen, VSNU en HBO-Raad (2007)

Deze benchmarkstudie, uitgevoerd door Berenschot in samenwerking met de VSNU en HBO-raad, geeft een objectief beeld van de omvang van overhead in universiteiten en hogescholen. Het onderzoek werd uitgevoerd op verzoek van het Ministerie van OCW, tegen de achtergrond van een groeiende behoefte aan transparantie en doelmatigheid in het hoger onderwijs.

Doel en methodologie

Het onderzoek maakt gebruik van een eenduidige definitie van overhead, waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen "zuivere overhead" (zoals bestuur, P&O, financiën, ICT en juridische zaken) en "overhead in ruime zin" (zoals onderwijs- en onderzoeksondersteuning). De omvang van overhead is uitgedrukt in fte's, wat een robuuste en vergelijkbare meeteenheid oplevert. Daarnaast worden andere (semi-)publieke sectoren gebruikt als vergelijking.

Kernbevindingen

- Universiteiten en hogescholen scoren met respectievelijk 25,3% en 24,5% zuivere overhead gemiddeld binnen de publieke sector. Dit is aanzienlijk lager dan bij gemeenten (35%) en ministeries (44,5%), maar hoger dan in het voortgezet onderwijs (18,7%).
- De functie "onderwijs- en onderzoeksondersteuning" bedraagt 39,8% bij universiteiten en 11,2% bij hogescholen, aanzienlijk meer dan in het vo (6,1%), maar verklaarbaar vanwege de complexiteit van het hoger onderwijs.
- Binnen de sector hoger onderwijs zijn de onderlinge verschillen in overhead relatief beperkt, wat wijst op een zekere homogeniteit in organisatorische inrichting.

Kwaliteit versus omvang

Er is géén aantoonbaar verband tussen de omvang van overhead en de kwaliteit ervan. Zowel een te beperkte als een te ruime overhead kent risico's: respectievelijk ondersturing of bureaucratisering. Een evenwichtige omvang is daarom essentieel. Berenschot pleit voor een normenkader gebaseerd op sectorvergelijking, met ruimte voor instellingsspecifieke keuzes.

Aanbeveling

De studie biedt een waardevol referentiepunt. Instellingen doen er goed aan hun eigen overheadpositie te vergelijken met deze benchmark en bij afwijkingen verdiepend onderzoek uit te voeren (bijvoorbeeld via een Overhead Value Analyse). Zo ontstaat ruimte voor gerichte sturing op doelmatigheid en ondersteuning van het primaire proces.

Bijlage B.7 Overige relevante publicaties

Onderstaand worden enkele overige relevante publicaties kort samengevat. Deze publicaties geven aanvullende inzichten die interessant zijn in voor de context van dit rapport. Ze behandelen recente onderzoeksresultaten en praktijkobservaties met betrekking tot de overhead en samenhangende onderwerpen in het onderwijs. De samenvattingen bieden een beknopt overzicht verschillende weblogs, scripties en kamerbrieven. Allereerst wordt gekeken naar de bevindingen uit een weblog van Jos Verkroost, over de omvang van overhead. Daarnaast wordt gekeken naar de uitkomsten van een onderzoek over meer of minder rigide operationele kosten in het onderwijs. Tot slot worden er twee kamerbrieven en een expertoverleg van de Tweede Kamer samengevat.

Bijlage B7.1 Weblog – Wanneer is overhead te groot?

In een weblog⁵⁷ gepubliceerd op 14 juli 2020 door Jos Verkroost werd de vraag gesteld “Wanneer is overhead te groot?” Jos Verkroost, strategisch inspecteur van de Inspectie van het Onderwijs, stelt in zijn weblog dat het het onderwijs niet ten goede komt als er een getalsmatige doelstelling wordt vastgelegd voor wat een ‘juiste’ omvang van overhead is binnen scholen.

De definitie is een probleem, volgens het weblog wordt overhead vaak gedefinieerd alle functies die gericht zijn op de ondersteuning van het primaire proces. De taken staan daarmee niet in rechtstreeks ten dienste van de leerling. Hoe overheadtaken en overheadfuncties worden uitgevoerd en ingevuld hangt sterk af van factoren zoals de schaalgrootte van de school, de complexiteit van het onderwijsaanbod en de specifieke beleidskeuzes van schoolbesturen. Kleine scholen hebben relatief hogere overheadkosten omdat vaste kosten over minder leerlingen verdeeld worden. Daarnaast voeren leraren op kleine(re) scholen geregeld taken uit die niet tot hun takenpakket behoren. Als de leraren dit blijven doen valt het onder het primaire proces. Op het moment dat de taken worden overgenomen door ondersteuners in het kader van werkdrukverlichting ontstaat er een hoger percentage overhead.

Op het moment dat er personeelsfunctionarissen in dienst zijn van de school of organisatie voor taken die geen betrekking hebben op lesgeven is overhead makkelijk in kaart te brengen. In het weblog wordt dit argument onderbouwd dat de werkdrukverlaging voor leraren kostentechnisch doelmatiger is en waarschijnlijk bijdraagt aan lagere kosten voor ziekte verzuim. Verkroost sluit het weblog af door te benoemen dat de voorbeelden, die hij in de tekst beschrijft, duidelijk maken dat een ‘normering’ van overhead onderwijs, zonder te kijken naar hoe taken feitelijk verdeeld zijn, tot een vertekening in resultaten kan leiden. Verkroost haalt ook aan dat een discussie over een overhead norm kan leiden tot ondoelmatige keuzes in bedrijfsvoering, het vastleggen van getalsmatige doelstelling dient het onderwijs niet.

⁵⁷ Inspectie van het Onderwijs. (2020). *Wanneer is overhead te groot?*

Bijlage B7.2 Academische scriptie: “The Difference in Cost Stickiness”

In de in januari 2024 gepubliceerde scriptie⁵⁸ van Derryl Landveld wordt onderzocht of de operationele kosten van scholen tijdens de COVID-periode meer of minder rigide waren. Ook is er onderzocht of de wat de verschillen tussen het primair, voortgezet en het hoger onderwijs waren in de periode van 2013 tot 2022. Uit het onderzoek is gebleken dat in alle onderwijssectoren sprake is van trage kostenaanpassing, zowel voor als tijdens de COVID-periode.

Tijdens de pandemie namen organisaties minder snel kostenbesparende maatregelen bij een terugloop van leerling- of studentenaantallen. De analyse in de scriptie wijst erop dat dit deels voortkomt uit onzekerheidsmanagement en de noodzaak om capaciteit achter de hand te houden. De mate van kostenafbouw verschilt per sector. Hogescholen en universiteiten schalen trager af dan basisscholen en middelbare scholen. Dit wijst op relatief hogere overheadrisico's in het hoger onderwijs. Overheadkosten blijken gerelateerd aan trage kostenaanpassing. Deze kosten bestaan grotendeels uit vaste en semi-vaste posten, zoals administratie, ICT, huisvesting en management. Bij een daling van leerling- of studentenaantallen blijven deze kosten relatief hoog, waardoor de kosten per deelnemer oplopen. De sectorverschillen laten zien dat kostenefficiëntie per sector uiteenloopt. Het hoger onderwijs kent doorgaans hogere overheadpercentages die minder snel dalen bij teruglopende deelname. In het primair en voortgezet onderwijs is de overhead flexibeler, waardoor kosten sneller meebewegen met het aantal leerlingen.

Tijdens de COVID-periode daalden leerlingenaantallen en lesuren, maar de overheadkosten daalden niet mee. Dit leidde tot een hogere overheaddruk in het primair en voortgezet onderwijs, wat scholen kwetsbaarder maakt bij onverwachte krimp. Deze bevindingen hebben belangrijke beleidsimplicaties.

Voor een gezonde bedrijfsvoering is het noodzakelijk om meer flexibiliteit in overheadbudgetten in te bouwen. Budgetmodellen moeten rekening houden met asymmetrische kostenrespons. Daarnaast is scenario-planning essentieel om tijdig te kunnen afschalen bij teruglopende leerlingaantallen. Tot slot moet bij benchmarking expliciet rekening worden gehouden met kostenafbouw om overheadpercentages goed te kunnen interpreteren.

⁵⁸ Landveld, D. (2024). *The difference in cost stickiness between elementary, secondary, and higher education in the Netherlands* (Masterscriptie, Universiteit van Amsterdam).

Bijlage C - Open Onderwijsdata – Formatie uitgesplitst in vier functiegroepen

1.1 Primair onderwijs

De landelijke DUO-bestanden geven voor 2020–2024 een beeld van de personele inzet in het primair onderwijs, inclusief het speciaal onderwijs, uitgesplitst naar vier functiecategorieën. In deze analyse wordt ook het personeel (in fte) van WEC-scholen (so en vso) opgenomen. WEC-scholen verwijzen naar scholen voor (voortgezet speciaal onderwijs die vallen onder de Wet op Expertisecentra (WEC)⁵⁹.

1.2 Macro-analyse 5 functiecategorieën PO

Onderstaande tabel (1) toont, in percentages, de functieverdeling in fte's in het primair onderwijs voor de periode 2020 tot 2024. De tabel geeft een percentuele verdeling in het *totaal* fte in het primair onderwijs en de WEC-scholen.

	2020	2021	2022	2023	2024
Geregistreerd fte in po	128.798	133.717	136.250	135.631	135.269
Bovenschools geregistreerd fte in po	5326	5208	5509	5830	6566
Waarvan directie	6,1%	5,9%	5,8%	5,9%	5,9%
Waarvan onderwijsgevend personeel	72%	69,9%	68%	67,2%	67%
Waarvan onderwijsondersteunend personeel	21,6%	23,8%	25,8%	26,4%	26,5%
Waarvan leraren in opleiding	0,3%	0,4%	0,4%	0,4%	0,4%
Waarvan onbekend	0,02%	0,04%	0,03%	0,15%	0,17%

Tabel 1: Percentuele verdeling naar categorie t.o.v. totaal fte (landelijk PO)

In de periode 2020 tot en met 2024 is de verdeling van fte's over de onderscheiden categorieën in het primair onderwijs landelijk gezien in enkele opzichten verschoven. Het aantal fte's directie bleef in deze vijf jaar relatief stabiel, tussen de 5,9 en 6,1% van de totale formatie. Het aandeel onderwijsgevend personeel nam in deze periode af van 72% in 2020 naar 67% in 2024. Het aandeel leraren in opleiding bleef gedurende de gehele periode stabiel rond de 0,3 tot 0,4%. De categorie 'onbekend' is pas in 2023 zichtbaar geworden met een aandeel van 0,2%.

Het aandeel onderwijsondersteunend personeel kent een stijging, van 21,6% in 2020 tot 26,5% in 2024. In dezelfde periode vielen verschillende landelijke programma's, zoals het Nationaal Programma Onderwijs (NPO) en de subsidies voor Basisvaardigheden. Het ligt voor de hand dat deze impulsen een rol zouden kunnen hebben gespeeld bij de groei van het aandeel onderwijsondersteunend personeel, al kan dit niet als sluitende verklaring worden gepresenteerd, maar wel als mogelijke duiding⁶⁰.

⁵⁹ De WEC is de wettelijke basis voor het speciaal onderwijs in Nederland en regelt de organisatie en financiering van deze scholen, die bedoeld zijn om leerlingen met een beperking of extra ondersteuningsbehoefte passend onderwijs te bieden (Dossier: alle informatie over WEC, wij-leren.nl, 2024).

⁶⁰ Voortgangsrapport Nationaal Programma Onderwijs. (2021).

1.3 Bovenschools PO

In deze paragraaf zoomen we in op de bovenschoolse formatie. Allereerst tonen we in tabel (2) de sectorale verdeling naar inzet van personeel op de scholen en bovenschools.

	2020	2021	2022	2023	2024
Totaal fte in po	128.798	133.717	136.250	135.631	135.269
Totaal fte bovenschools po	5326	5208	5509	5830	6566
Bovenschools personeel	4,14%	3,9%	4,04%	4,3%	4,85%
Personeel werkzaam op de scholen	95,86%	96,1%	95,96%	95,7%	95,15%

Tabel 2: Percentuele verdeling naar categorie inzet scholen/bovenschools (landelijk po)

De onderstaande tabel (3) laat de ontwikkeling zien van het aantal geregistreerde bovenschoolse fte's binnen het primair onderwijs in de periode 2020–2024, afgezet tegen het totaal aantal fte's. In absolute aantallen is het bovenschools geregistreerde fte gestegen van 5.326 naar 6.566. De eerste tabel (3) geeft de percentuele verdeling *binnen* de categorie bovenschools. Het aandeel bovenschoolse formatie in verhouding tot de totale formatie neemt daarmee toe van 4,14% in 2020 naar 4,85% in 2024. Van de 796 po-besturen hebben er 426 (54%) een bovenschoolse formatie en 370 (46%) niet⁶¹.

	2020	2021	2022	2023	2024
Totaal FTE in po	128.798	133.717	136.250	135.631	135.269
Waarvan directie, van bovenschoolse formatie	14%	15%	15%	15%	15%
Waarvan onderwijsgevend personeel, van bovenschoolse formatie	34%	28%	28%	29%	28%
Waarvan onderwijsondersteunend personeel, van bovenschoolse formatie	52%	57%	56%	56%	56%
Waarvan leraren in opleiding, van bovenschoolse formatie	0,0013%	0,0014%	0,0015%	0,0031%	0,0021%
Waarvan onbekend, van bovenschoolse formatie	0,0026%	0,0016%	0,0049%	0%	0%

Tabel 3: Percentuele verdeling naar categorie bovenschools (landelijk po)

⁶¹ We hebben voor deze berekening alleen besturen meegenomen die in de periode van 2020 t/m 2024 ieder jaar personeel in dienst hadden.

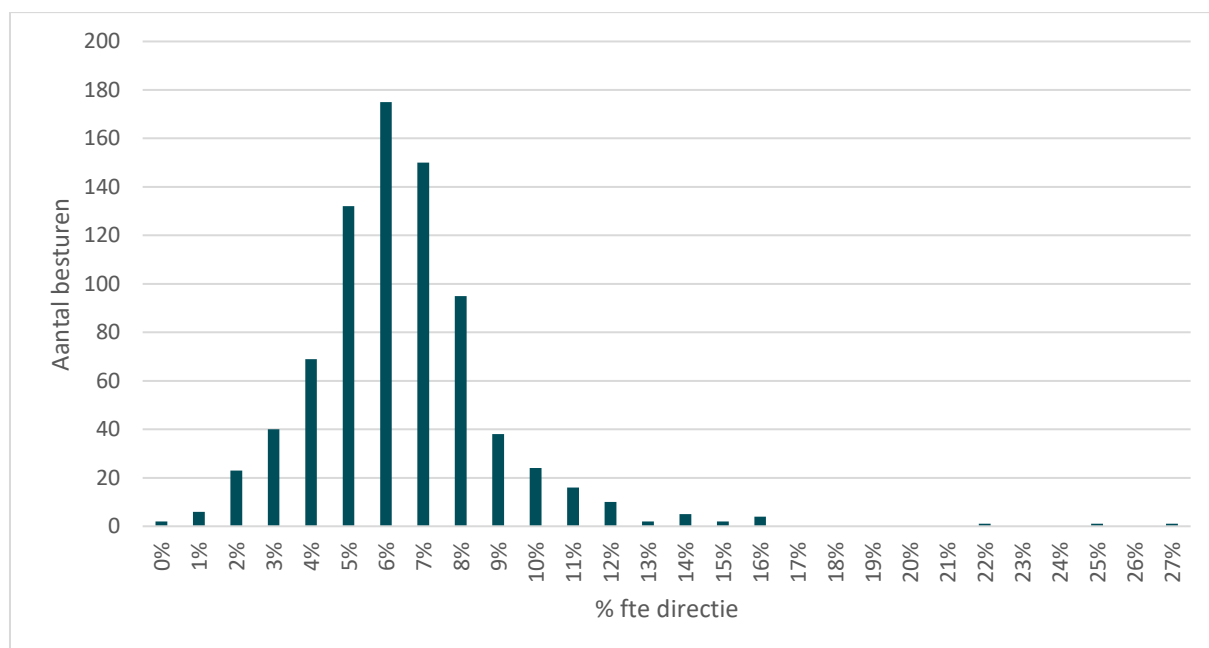
Binnen de bovenschoolse formatie vormen onderwijsondersteunende functies structureel het grootste aandeel, met een stabiel niveau van ongeveer 52–57%. Daarnaast neemt onderwijsgevend personeel rond de 28–34% van de formatie voor zijn rekening, terwijl de directie ongeveer 15% uitmaakt en daarmee een stabiel aandeel behoudt. De categorie leraren in opleiding en “onbekend” zijn verwaarloosbaar klein en leveren geen substantieel aandeel in de totalen.

Bij de interpretatie van deze cijfers is het van belang dat niet alle scholen bovenschoolse formatie afzonderlijk registreren. Mede ook omdat deze gegevens geen inzicht geven in daadwerkelijke besteding van taakuren⁶². De tabel (3) geeft daarom alleen de geregistreerde formatie weer, waardoor het werkelijke aandeel bovenschoolse inzet kan afwijken. Niet alle besturen registreren hun bovenschoolse formatie afzonderlijk, terwijl zij wel beschikken over staf- of bestuursbureaus. De *Benchmark overhead in het VO* laat zien dat dit vooral te maken heeft met verschillen in registratie en afbakening van overhead, waardoor gegevens over bovenschoolse inzet onvolledig zijn.

1.4 Verdieping primair onderwijs

De verdeling van het percentage totaal fte's voor directie in het primair onderwijs laat een concentratie zien rond de 4% tot 8% (zie grafiek (1)). In deze bandbreedte bevindt zich veruit het grootste deel van de besturen, wat op een gangbare norm binnen de sector lijkt te duiden. Besturen met een lager aandeel directie, bijvoorbeeld onder de 2%, komen relatief weinig voor.

Naar de hogere percentages toe neemt het aantal besturen eveneens snel af, waarbij waarden boven de 10% slechts sporadisch voorkomen. Slechts enkele besturen besteden meer dan 15% van hun formatie aan directie. Het beeld bevestigt dat de meeste besturen in het primair onderwijs een vergelijkbare verhouding hanteren, terwijl sterke afwijkingen naar boven of beneden uitzonderlijk zijn.



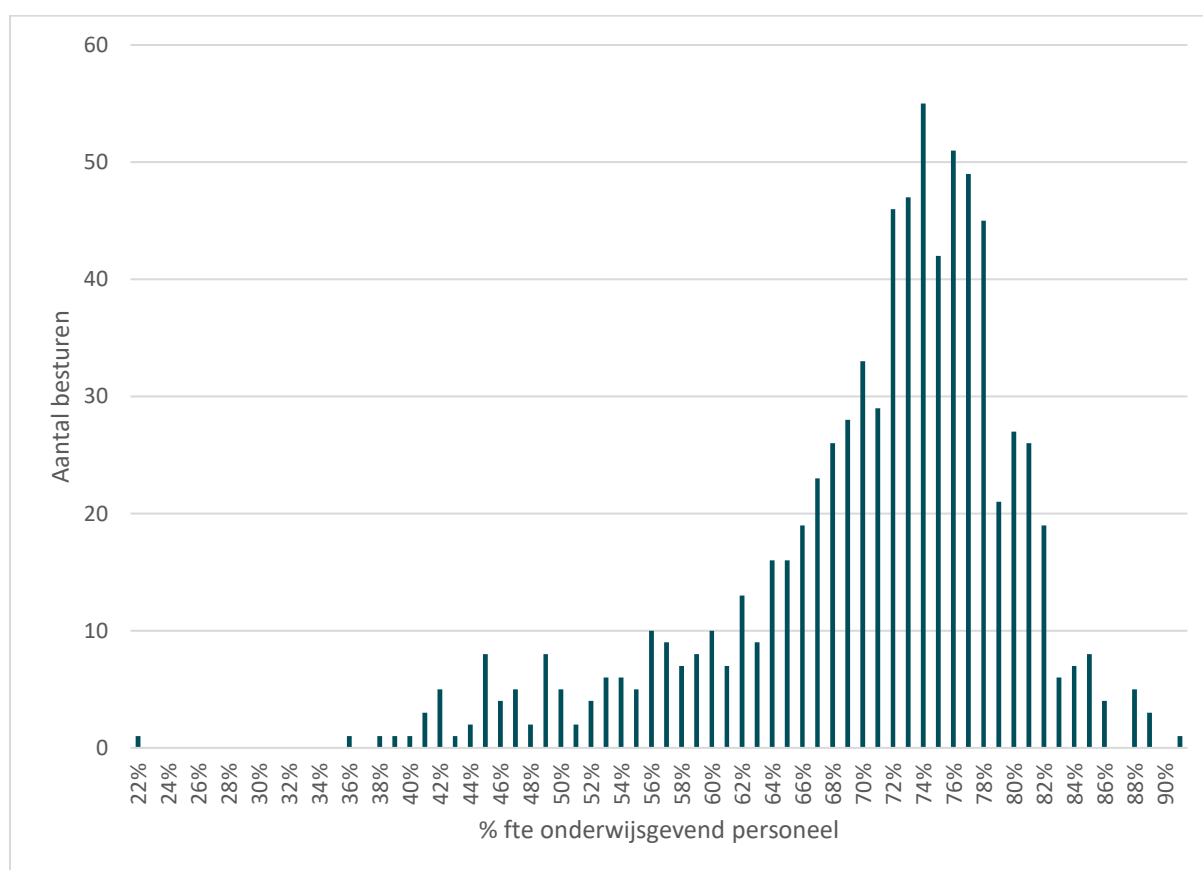
Grafiek 1: Percentages fte besteed aan directie (po)⁶³

⁶² Wij-leren.nl. Taakbeleid (deel 1 artikel CAO PO). 2022.

⁶³ We hebben voor deze grafiek alleen besturen meegenomen die in de periode van 2020 t/m 2024 ieder jaar personeel in dienst hadden.

De verdeling (zie grafiek (2)) van het percentage totaal fte's voor onderwijsgevend personeel in het primair onderwijs laat een duidelijke piek zien rond de 74% tot 76%. In dit gebied bevindt zich het grootste deel van de besturen, wat aangeeft dat deze verdeling in de sector als gebruikelijk kan worden beschouwd. Naar links toe, bij lagere percentages, neemt het aantal besturen geleidelijk af, met slechts enkele gevallen onder de 60%. Aan de rechterkant van de verdeling is eveneens een afname zichtbaar, waarbij percentages boven de 80% minder vaak voorkomen.

Extremen, zoals waarden onder de 40% of boven de 90%, zijn uitzonderlijk. Het beeld wijst erop dat de meeste besturen in het primair onderwijs hun formatie voor een groot deel concentreren op onderwijsgevend personeel, waarbij afwijkingen naar boven of beneden zeldzaam zijn⁶⁴.



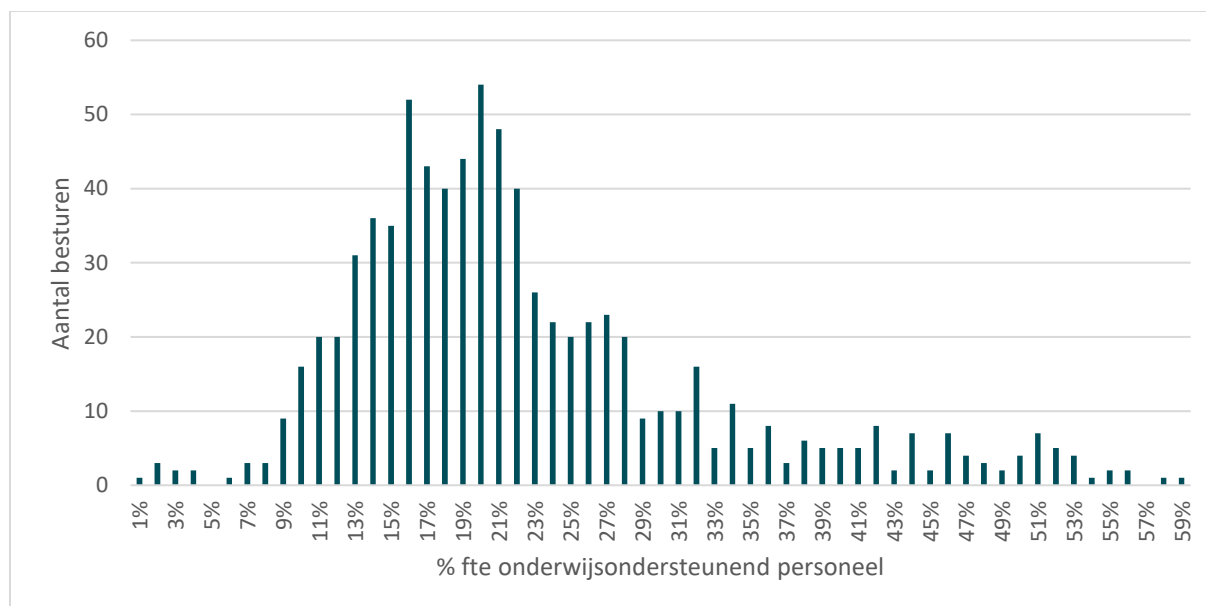
Grafiek 2: Percentages fte besteed aan onderwijsgevend personeel (po)⁶⁵

De verdeling van het percentage (zie grafiek (3)) totaal fte's voor ondersteunend personeel in het primair onderwijs laat een duidelijke spreiding zien, met een concentratie tussen de 15% en 20%. Binnen deze bandbreedte bevindt zich het grootste deel van de besturen, wat duidt op een veelvoorkomende inzet op ondersteunende functies in deze omvang. Naar de lagere percentages toe, onder de 10%, neemt het aantal besturen af, terwijl ook hogere waarden boven de 30% minder vaak voorkomen.

⁶⁴ Het bestuur dat in de tabel/grafiek (2) dat maar 22% onderwijsgevend personeel heeft, heeft wel 57% ondersteunend personeel (het op een na hoogste percentage van die groep), ook heeft dit bestuur 19% onbekend. Ook is dit een zeer klein bestuur.

⁶⁵ We hebben voor deze grafiek alleen besturen meegenomen die in de periode van 2020 t/m 2024 ieder jaar personeel in dienst hadden.

Er zijn wel enkele uitschieters zichtbaar tot boven de 50%, maar deze zijn zeldzaam. Het algemene beeld is dat de meeste besturen in het primair onderwijs een gematigd aandeel van hun formatie besteden aan onderwijsondersteunend personeel (grafiek (3)), met slechts beperkte afwijkingen naar de extremen.



Grafiek 3: Percentages fte besteed aan onderwijsondersteunend personeel (po)⁶⁶

1.5 Mogelijke verklaringen

Hoewel dit onderzoek zich niet richt op het verklaren van de verschuivingen tussen categorieën in de geanalyseerde periode in overhead, kunnen mogelijke verklaringen wel bijdragen aan het inzicht in overhead. Een aantal worden hier benoemd. De voornaamste verschuiving doet zich voor van OP naar OOP. Het midden rond 5–6% directie past bij de schaal van basisscholen en een min of meer vaste minimale bezetting van schoolleiding (bijvoorbeeld alleen een (school)directeur of adjunct-directeur). Hogere percentages komen voor bij besturen met een bepaalde aansturing of met relatief veel taken die bovenschools worden belegd. Zeer lage waarden zouden kunnen duiden op een gecombineerd takenpakket of andere wijze van toedeling.

De piek rond 74–76% onderwijsgevend personeel weerspiegelt de focus op het primaire proces. Afwijkingen hangen samen met schooltypen met relatief veel leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte, tijdelijke verschuivingen kunnen komen door doelgerichte subsidies, bekostiging of een andere verdeling tussen lesgebonden en ondersteunende uren. De spreiding bij 15–20% onderwijsondersteunend personeel zou kunnen worden verklaard door keuzes in centralisatie van ondersteuning en de inzet van functies als onderwijsassistenten en zorgcoördinatie. Uitschieters hangen samen met leerling kenmerken, fusie- of reorganisatiecontext en verschillen in registratie.

⁶⁶ We hebben voor deze grafiek alleen besturen meegenomen die in de periode van 2020 t/m 2024 ieder jaar personeel in dienst hadden.

Tot slot is een mogelijke verklaring voor de ontwikkelingen op het gebied van bovenschoolse formatie dat het primair onderwijs de afgelopen jaren steeds meer taken bovenschools organiseert. Voor sommige schoolbesturen, mede door de voordelen van schaalgrootte, is het voordeliger om centraal aan te sturen. Bijvoorbeeld op het gebied van administratie, financiën, personeel en ondersteuning. Dit leidt tot een groei van de geregistreerde bovenschoolse formatie, al blijft het aandeel (van 4-5%) ten opzichte van de totale formatie beperkt. Tegelijkertijd registreren niet alle besturen hun bovenschoolse inzet afzonderlijk, waardoor de cijfers slechts een deel van de werkelijkheid laten zien en verschillen tussen besturen of samenwerkingsverbanden mogelijk worden afgevlakt.

Een nadere verklaring voor deze ontwikkeling ligt in de groei van ondersteunende taken op het gebied van administratie, financiën, personeel en beleidsmatige ondersteuning. Tegelijkertijd registreren niet alle besturen hun bovenschoolse inzet afzonderlijk. Uit de *Benchmark Overhead in het VO (2018)* blijkt dat functies binnen personeel & organisatie, financiën & control en informatisering & automatisering in veel gevallen bovenschools zijn georganiseerd binnen staf- of bestuursbureaus, maar dat het lastig is deze eenduidig te registreren. Zo wordt in het rapport benadrukt dat informatie over uitbesteed of bovenschools (overhead)personeel vaak ontbreekt, en dat sommige taken van het bestuursbureau onder het primaire proces worden geboekt. Daardoor laten de beschikbare cijfers slechts een deel van de werkelijkheid zien en kunnen verschillen tussen besturen of samenwerkingsverbanden worden afgevlakt.

2.1 Voortgezet Onderwijs

Ook voor het voortgezet onderwijs bieden dezelfde DUO-bestanden een overzicht van de formatie naar de categorieën directie, onderwijsgevend personeel, onderwijsondersteunend personeel, leraren in opleiding en onbekend. Hiermee kunnen we een beeld van de personele inzet in de periode 2020–2024 schetsen.

2.2 Macro-analyse 5 functiecategorieën vo

In de onderstaande tabel (4) wordt, in percentages, de functieverdeling in fte's in het voortgezet onderwijs weergegeven voor de periode 2020 tot 2024. De tabel geeft een percentuele verdeling van het *totaal* fte.

	2020	2021	2022	2023	2024
Totaal fte in vo	83.337	85.980	87.280	87.945	88.745
Waarvan directie	3,2%	3,2%	3%	2,9%	2,9%
Waarvan onderwijsgevend personeel	71,1%	70,6%	70%	69,5%	68,3%
Waarvan onderwijsondersteunend personeel	25,3%	25,9%	26,6%	27,4%	28,5%
Waarvan leraren in opleiding	0,3%	0,3%	0,3%	0,2%	0,3%
Waarvan onbekend	0,1%	0,1%	0,2%	0%	0%

Tabel 4: Percentuele verdeling naar categorie t.o.v. totaal fte (landelijk vo)

In de periode 2020 tot en met 2024 is de personele verdeling in het voortgezet onderwijs op landelijk niveau geleidelijk verschoven. Het aandeel directiepersoneel bleef in deze jaren relatief stabiel, maar liet een lichte daling zien van 3,2% in 2020 naar 2,9% in 2024. Het aandeel onderwijsgevend personeel nam in deze periode gestaag af, van 71,7% in 2020 tot 68,3% in 2024. Deze daling van bijna 3% kan wijzen op een verschuiving in personele inzet.

Tegelijkertijd nam het aandeel onderwijsondersteunend personeel toe van 25,3% in 2020 tot 28,5% in 2024. Net zoals in het primair onderwijs is deze stijging te verklaren aan de landelijke ontwikkelingen waarin ondersteunende functies, zoals onderwijsassistenten en medewerkers voor zorg en begeleiding, een steeds grotere rol spelen. Factoren zoals passend onderwijs, maatregelen ter vermindering van de werkdruk in de klas⁶⁷ om docenten te ontlasten van niet-lesgebonden taken.

Het aandeel leraren in opleiding bleef gedurende de gehele periode vrijwel constant rond de 0,3%, terwijl de categorie 'onbekend' slechts incidenteel voorkwam en op landelijk niveau marginaal is.

Deze verschuivingen in de personele samenstelling laten zien dat, net als in het primair onderwijs, het voortgezet onderwijs steeds meer inzet op ondersteunende functies. Hoewel deze formatie-uitbereiding buiten het directe lesgeven valt, hoeft dit niet noodzakelijkerwijs een toename van overhead te zijn. Veel functies leveren een directe bijdrage aan het primaire proces door de kwaliteit van het onderwijs te ondersteunen en de werkdruk van de docenten te verlagen.

⁶⁷ Arbeidsmarktplatform PO. (2023, 6 september). *De arbeidsmarkt in beeld: Arbeidsmarktanalyse PO 2023*. Onderwijstalenten.

2.3 Bovenschools vo

In deze paragraaf zoomen we in op de bovenschoolse formatie. Allereerst tonen we in tabel (5) de sectorale verdeling naar inzet van personeel op de scholen en bovenschools.

	2020	2021	2022	2023	2024
Totaal fte in vo	83.337	85.980	87.280	87.945	88.745
Totaal fte bovenschools	5326	5208	5509	5830	6566
Bovenschools personeel	0,96%	0,82%	0,75%	0,78%	0,61%
Personeel werkzaam op de scholen	99,04%	99,18%	99,25%	99,22%	99,39%

Tabel 5: Percentuele verdeling naar categorie inzet scholen/bovenschools (landelijk vo)

De onderstaande tabel (6) laat de ontwikkeling zien van het aantal geregistreerde bovenschoolse fte's binnen het voortgezet onderwijs in de periode 2020–2024, afgezet tegen het totaal aantal fte's. De eerste tabel (5) geeft de percentuele verdeling *binnen* de categorie bovenschools. In aantallen fte's is het bovenschools geregistreerde fte toegenomen van 865 naar 1.446. Tegelijkertijd is het aandeel bovenschoolse formatie in verhouding tot het totaal juist gedaald, van 0,96% in 2020 naar 0,61% in 2024. In het primair onderwijs schommelde dit percentage tussen de 3,90% en 4,85%. Van de 245 vo-besturen die van 2020-2024 personeel hadden, hebben er 90 (37%) een bovenschoolse formatie geregistreerd en 155 (63%) niet⁶⁸. Dat vo-besturen een minder groot percentage bovenschools personeel hebben dan po-besturen zal deels komen doordat er minder voortgezet onderwijs besturen zijn die een bovenschoolse afdeling hebben (54% in het primair onderwijs tegenover 37% in het vo). Een mogelijke verklaring hiervoor zal zijn dat vo-scholen over het algemeen groter zijn dan po-scholen. In het vo is het daardoor vaak beter mogelijk om ondersteunende taken binnen de scholen zelf te organiseren. In het primair onderwijs, waar de scholen kleiner zijn, is het wel vaker nodig om ondersteuning bovenschools in te richten.

	2020	2021	2022	2023	2024
Bovenschools geregistreerd fte in vo	865	1045	1161	1125	1446
Waarvan directie, van totaal	6,59%	6,08%	5,16%	6,00%	6,85%
Waarvan onderwijsgevend personeel, van totaal	6,47%	5,83%	7,24%	5,53%	9,68%
Waarvan onderwijsondersteunend personeel, van totaal	86,71%	87,99%	87,34%	88,42%	82,58%
Waarvan leraren in opleiding, van totaal	0%	0%	0,10%	0,05%	0,88%
Waarvan onbekend, van totaal	0,23%	0,10%	0,16%	0%	0%

Tabel 6: Percentuele verdeling naar categorie vergelijking bovenschools (landelijk vo)

⁶⁸ We hebben voor deze berekening alleen besturen meegenomen die in de periode van 2020 t/m 2024 ieder jaar personeel in dienst hadden.

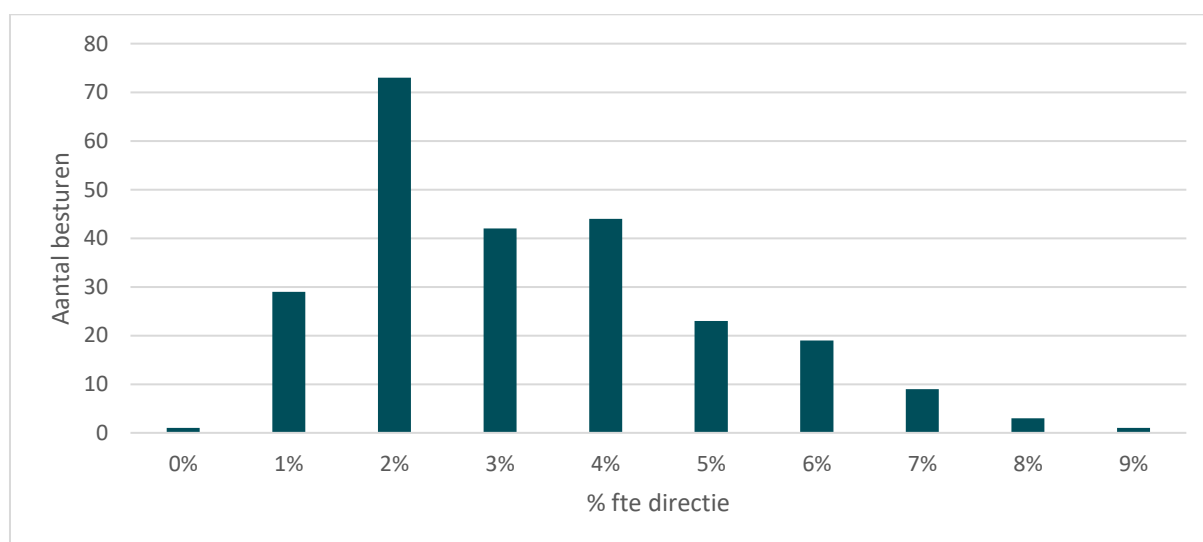
Binnen de bovenschoolse formatie wordt verder onderscheid gemaakt naar categorieën. Het grootste deel behoort structureel tot het onderwijsondersteunend personeel⁶⁹, dat steeds rond de 83–88% van de bovenschoolse fte's uitmaakt. De aandelen van directie en onderwijsgevend personeel bewegen in de periode, maar blijven beide duidelijk kleiner, met waarden tussen ongeveer 5% en 10%.

De categorie leraren in opleiding speelt in deze jaren vrijwel geen rol, behalve een lichte toename in 2024. Het aandeel “onbekend” is beperkt en vrijwel verdwenen in 2023 en 2024. Bij de interpretatie van de cijfers is het van belang dat niet alle scholen bovenschoolse formatie registreren of hebben. Op sommige (kleinere) scholen wordt alles centraal georganiseerd. De tabel (6) laat daarom alleen het geregistreerde deel zien, waardoor het aandeel in werkelijkheid kan afwijken. Dit kan een vertekend beeld geven van de werkelijke situatie, omdat hierdoor het totaal niet goed zichtbaar is.

2.4 Verdieping voortgezet onderwijs

De verdeling van het percentage fte's voor directie in het voortgezet onderwijs toont een zwaartepunt rond de 2% tot 4% (zie grafiek (4)). Binnen dit bereik bevindt zich het grootste deel van de schoolbesturen, wat erop wijst dat dit de meest gangbare verhouding in de sector is. Opvallend is dat juist het aandeel van ongeveer 2% het sterkst vertegenwoordigd is, met een duidelijke piek ten opzichte van de andere categorieën.

Besturen met een lager aandeel directie, zoals 0% of 1%, komen minder vaak voor en zijn eerder uitzonderingen. Naarmate het percentage oploopt boven de 5%, neemt het aantal besturen snel af. Percentages van 7% of hoger zijn schaars en komen slechts bij enkele besturen voor. Het algemene beeld bevestigt dat de meeste besturen in het voortgezet onderwijs een beperkt en relatief uniform aandeel directie aanhouden, terwijl uitschieters naar boven of beneden weinig voorkomen.



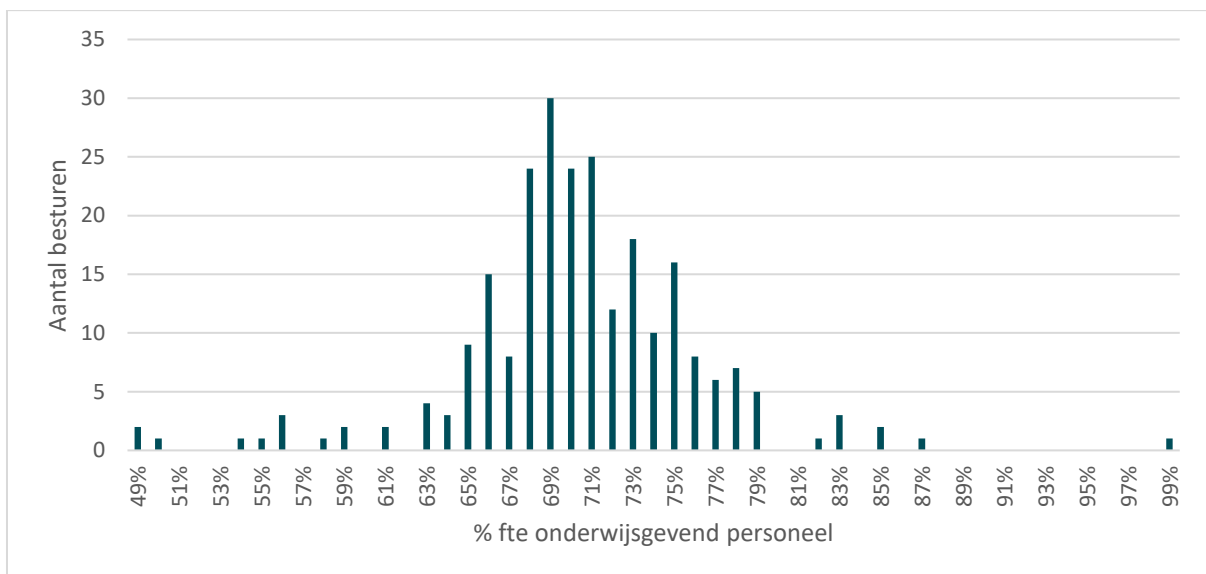
Grafiek 4: Percentages fte besteed aan directie (vo)⁷⁰

⁶⁹ Voorbeelden, orthopedagogen, onderwijsassistenten, psychologen.

⁷⁰ We hebben voor deze grafiek alleen besturen meegenomen die in de periode van 2020 t/m 2024 ieder jaar personeel in dienst hadden.

De verdeling van het percentage fte's voor onderwijsgevend personeel in het voortgezet onderwijs laat een concentratie zien tussen ongeveer 69% en 73%. Binnen deze bandbreedte bevindt zich het grootste deel van de schoolbesturen, met een duidelijke piek rond de 69-70% (zie grafiek (5)). Dit wijst op een gebruikelijke verhouding in de sector, waarin ongeveer twee derde tot driekwart van de formatie rechtstreeks in het onderwijsproces werkzaam is.

Aan de uiterste randen van de verdeling zijn slechts enkele besturen te vinden. Een aandeel onderwijsgevend personeel van onder de 60% of boven de 85% komt nauwelijks voor en kan worden gezien als een duidelijke afwijking. Waarden boven de 90% zijn zeldzaam en vertegenwoordigen slechts incidentele gevallen. Het algemene beeld bevestigt dat de meeste besturen een vergelijkbare verdeling hanteren, terwijl sterke afwijkingen uitzonderlijk blijven.

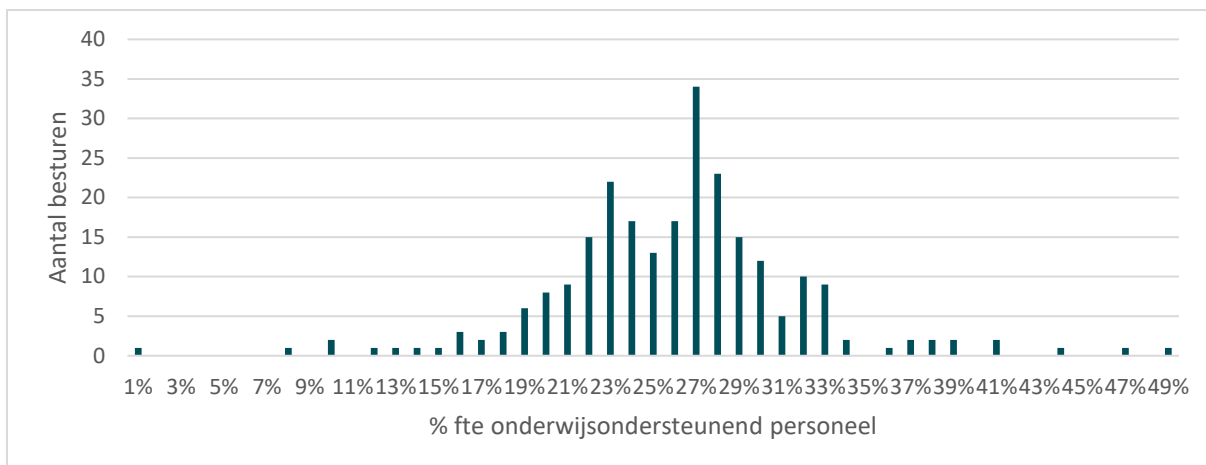


Grafiek 5: Percentages fte besteed aan onderwijsgevend personeel (vo)⁷¹

De verdeling van het percentage fte's voor onderwijsondersteunend personeel in het voortgezet onderwijs laat een duidelijke piek zien tussen de 23% en 27%. Binnen deze bandbreedte bevindt zich het merendeel van de schoolbesturen, met een zwaartepunt rond de 27%. Dit duidt op een gebruikelijke verhouding waarin iets meer dan een kwart van de totale formatie bestaat uit ondersteunende functies naast het onderwijsgevend personeel.

Aan de onderkant van de verdeling, bij percentages lager dan 15%, bevinden zich slechts enkele besturen (zie grafiek (6)). Ook naar boven toe loopt het aantal snel terug, boven de 35% wordt het aandeel besturen aanzienlijk kleiner en waarden boven de 40% zijn zeldzaam. Daarmee bevestigt het beeld dat de meeste besturen een vergelijkbare verdeling hanteren, terwijl sterke afwijkingen naar beneden of boven uitzonderlijk zijn.

⁷¹ We hebben voor deze grafiek alleen besturen meegenomen die in de periode van 2020 t/m 2024 ieder jaar personeel in dienst hadden.



Grafiek 6: Percentages fte besteed aan onderwijsondersteunend personeel (vo)⁷²

2.5 Mogelijke verklaringen

Het is niet het doel van dit onderzoek verschuivingen in de gevonden data te verklaren. We wagen een hele beknopte poging. Het aandeel onderwijsgevend personeel nam in deze periode gestaag af, van 71,7% in 2020 tot 68,3% in 2024. Deze daling van bijna 3% kan wijzen op een op een verschuiving in personele inzet. Voor de verdeling van directieformatie in het voortgezet onderwijs lijkt het relatief lage aandeel samen te hangen met de schaal van de instellingen, waarbij één managementteam van bestuurders vaak meerdere afdelingen of locaties aanstuurt. Hogere waarden kunnen verband houden met een meer gelaagde organisatiestructuur of met bovenschoolse coördinatie, terwijl lagere percentages eerder duiden op combinatiefuncties of een bovenschoolse toedeling van taken.

Het zwaartepunt bij het onderwijsgevend personeel, rond de zeventig procent, weerspiegelt de nadruk op het primaire proces. Afwijkingen naar boven of beneden hangen doorgaans samen met verschillen in schooltypen, de omvang van ondersteunende functies of tijdelijke verschuivingen in financiering en taakverdeling. De concentratie bij het onderwijsondersteunend personeel, ongeveer een kwart van de totale formatie, houdt verband met de structurele inzet van functies zoals roostermakers en zorgcoördinatoren. Hogere of lagere waarden zouden te verklaren kunnen zijn door verschillen in de mate van centralisatie, de keuze voor uitbesteding of door de specifieke onderwijscontext waarin een bestuur opereert.

Wat betreft de verdeling tussen fte op school en fte bovenschools, een mogelijke verklaring voor dit patroon is dat bovenschoolse functies binnen het voortgezet onderwijs vaak sterk geconcentreerd zijn in een beperkt aantal besturen. Veel scholen registreren geen bovenschoolse formatie, terwijl andere besturen die formatie juist volledig centraliseren.

Daarnaast speelt mee dat schoolbesturen met scholen in zowel primair als voortgezet onderwijs de inzet soms niet uitgesplitst registreren. Dit zorgt ervoor dat de cijfers een vertekend beeld kunnen geven, omdat deze gegevens alleen het geregistreerde deel laten zien en geven daarmee geen volledig of uniform beeld van de daadwerkelijke inzet.

⁷² We hebben voor deze grafiek alleen besturen meegenomen die in de periode van 2020 t/m 2024 ieder jaar personeel in dienst hadden.

Bijlage D – Analyse schoolbesturen

Bijlage D.1 – Schoolbestuur 1

1.1 DUO – 4 functiecategorieën

In de onderstaande tabel (1) wordt voor schoolbestuur 1 voor de periode van 2020 tot en met 2024 de percentuele verdeling naar categorie weergegeven van het totale fte-bestand. Vervolgens wordt (in tabel (2)) onderscheid gemaakt tussen het totaal op de scholen en het totaal bovenschools.

Percentuele verdeling naar categorie	2020	2021	2022	2023	2024
Directie	6%	5%	4%	4%	4%
Onderwijsgevend personeel	71%	70%	68%	66%	66%
Onderwijsondersteunend personeel	23%	25%	28%	30%	29%
Leraar in opleiding	0%	0%	0%	0%	0%

Tabel 1: Percentuele verdeling naar categorie Schoolbestuur 1 (totaal fte)

Percentuele verdeling formatie op de scholen en bovenschools	2020	2021	2022	2023	2024
Totaal FTE	290	315	325	330	320
Totaal formatie scholen	92%	93%	94%	94%	93%
Totaal formatie bovenschools	8%	7%	6%	6%	7%

Tabel 2: Percentuele verdeling naar school en bovenschools schoolbestuur 1

Tussen 2020 en 2024 veranderde de personeelsverdeling binnen de organisatie van schoolbestuur 1. Het aandeel directiepersoneel daalde van 6% naar 4%. Tegelijkertijd nam het aandeel onderwijsgevend personeel af van 71% naar 66%. Het aandeel onderwijsondersteunend personeel groeide in deze periode van 23% naar een piek van 30% in 2023, waarna een daling naar 29% volgde. Gedurende alle jaren werd geen inzet van leraren in opleiding geregistreerd. De cijfers wijzen op een verschuiving van onderwijsgevend naar onderwijsondersteunend personeel.

In vergelijking met het landelijk gemiddelde ligt het aandeel directie bij schoolbestuur 1 in alle jaren gemiddeld iets lager, variërend van 0,1%-punt tot bijna 2%-punt minder. Het aandeel onderwijsgevend personeel ligt ook iets lager, met uitzondering van 2021 en 2022. Het aandeel onderwijsondersteunend personeel bij schoolbestuur 1 is 2% hoger, van ongeveer 1,2%-punt tot 3,5%-punt boven het landelijke niveau. Het aandeel leraren in opleiding is bij schoolbestuur 1 in alle jaren nul, terwijl dit landelijk rond de 0,4% ligt. Deze verdeling laat zien dat schoolbestuur 1 relatief minder formatie inzet op directie en iets minder op onderwijsgevend personeel, maar juist meer op onderwijsondersteunende functies. Tot slot tonen de landelijke cijfers een stijging van het percentage bovenschools geregistreeerde fte's in het primair onderwijs van 4,14% in 2020 naar 4,85% in 2024. Bij schoolbestuur 1 zit dit aandeel in dezelfde periode tussen 6% en 8%.

Bijlage D.2 – Schoolbestuur 2

2.1 DUO – 4 functiecategorieën

In de onderstaande tabel (3) wordt eerst voor de periode van 2020 tot en met 2024 de percentuele verdeling naar categorie weergegeven van het totale fte-bestand. De benchmark is uitgevoerd in het jaar 2021. Vervolgens wordt in tabel (4) onderscheid gemaakt tussen het totaal op de scholen en het totaal bovenschools.

Percentuele verdeling naar categorie	2020	2021	2022	2023	2024
% Directie	6%	5%	5%	5%	5%
% Onderwijsgevend personeel	80%	78%	79%	77%	76%
% Onderwijsondersteunend personeel	15%	16%	16%	18%	19%
% Leraar in opleiding	≤0,5%	≤0,5%	≤0,5%	≤0,5%	0%

Tabel 3: Percentuele verdeling naar categorie schoolbestuur 2 (totaal fte)

Percentuele verdeling formatie op de scholen en bovenschools	2020	2021	2022	2023	2024
Totaal FTE	665	720	725	745	750
Totaal scholen	94%	95%	95%	95%	95%
Totaal bovenschools	6%	5%	5%	5%	5%

Tabel 4: Percentuele verdeling naar categorie schoolbestuur 2 (bovenschools)

Tussen 2020 en 2024 bleef het aandeel directiepersoneel schoolbestuur 2 stabiel, met een daling van 6% naar 5% in 2021 en vervolgens een gelijkblijvend niveau. Het aandeel onderwijsgevend personeel vertoonde in deze periode een afname van 80% in 2020 naar 76% in 2024. Het aandeel onderwijsondersteunend personeel steeg in dezelfde jaren van 15% naar 19%. De inzet van leraren in opleiding was beperkt en daalde van 0,3% in 2020 en 2021 naar volledige afwezigheid in 2024. De cijfers laten zien dat het aandeel ondersteunende functies langzaam toeneemt, terwijl het aandeel onderwijsgevend personeel en de inzet van leraren in opleiding licht afnemen. Schoolbestuur 2 laat in alle jaren een iets lager aandeel directie zien dan het landelijk gemiddelde, met verschillen rond de 1% of minder. Het aandeel onderwijsgevend personeel ligt daarentegen fors hoger, variërend van 8% tot 11% boven het landelijke beeld. Het aandeel onderwijsondersteunend personeel is lager dan landelijk, met verschillen van ongeveer 6,5% tot bijna 10% minder.

Het aandeel leraren in opleiding ligt dicht bij het landelijke gemiddelde, al is het bij schoolbestuur 2 in de meest recente jaren lager en in 2024 zelfs nul. De verdeling van de bovenschoolse formatie ten opzichte van de formatie op de scholen van schoolbestuur 2 laat voor de periode 2020–2024 een stabiel beeld zien. Het totaal aantal fte neemt in deze jaren toe van ongeveer 665 naar 750, terwijl het aantal bovenschoolse fte's daalt van (ongeveer) 45 naar 35. Dit betekent dat het percentage bovenschools geregistreerde fte's daalt van 6% in 2020 naar 5% in de daaropvolgende jaren. Het aandeel fte op de scholen blijft in dezelfde periode vrijwel gelijk op 94 à 95%. De bovenschoolse inzet in verhouding tot het totaal bij schoolbestuur 2 blijft stabiel, terwijl de totale formatie groeit.

2.2 Schoolbesturen op de kaart

De gegevens uit *Schoolbesturen op de kaart* laten zien (in tabel 5) dat aandeel overhead in de periode 2019-2023 is gedaald van 9,8% naar 7,8%. Het aandeel personeel in het primaire proces steeg in dezelfde periode van 90,2% naar 92,2%.

2019		2020		2021		2022		2023	
OVH	PRP	OVH	PRP	OVH	PRP	OVH	PRP	OVH	PRP
9,8%	90,2%	10%	90%	9,3%	90,7%	8,3%	91,7%	7,8%	92,2%

Tabel 5: Percentuele verdeling overhead en primair proces

2.3 Berenschotmethode

Dit schoolbestuur valt in referentiegroep 3. In de onderstaande afbeelding (1) worden de overheadpercentages per overheadcategorie weergegeven. Ook wordt weergegeven hoe dit zich verhoudt ten opzichte van de referentiegroep. Het overheadpercentage van dit schoolbestuur is 20,3%, ten opzichte van 19,3% gemiddeld in deze referentiegroep. Het relatieve verschil is 5%. Het berekende verschil van overheadformatie ten opzichte van het totaal is 7,5.

▲ Functiegroep	Uw %	Gemiddelde	Relatief verschil	Berekend verschil
Bestuur en directie, algemeen beleid en administratie	8,6%	9,4%	-9%	-6,4
Personeel en organisatie	0,8%	1,1%	-25%	-2,0
Financiën en control	0,4%	0,6%	-32%	-1,5
Informatie en automatisering	0,8%	0,8%	-3%	-0,2
Facilitaire zaken	3,3%	2,8%	18%	3,6
Marketing en communicatie	0,1%	0,1%	53%	0,3
Onderwijs & kwaliteit	1,6%	0,4%	296%	8,7
Juridische zaken		0,0%	-100%	-0,2
Onderwijsspecifieke overhead	4,7%	4,0%	17%	5,1
Totaal	20,3%	19,3%	5%	7,5

Afbeelding 1: Overheadformatie in percentages t.o.v. totaal

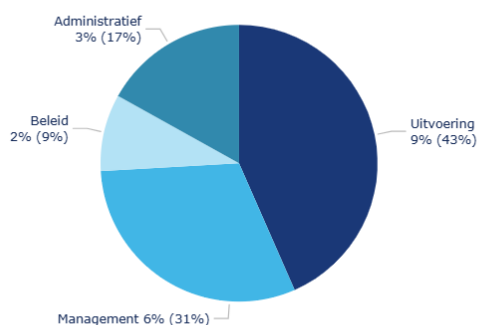
De onderstaande afbeelding (2) toont de overheadkosten van dit schoolbestuur. Zowel de totale kosten als de overheadkosten per fte. Volgens het Berenschot rapport liggen de overheadkosten per fte van dit schoolbestuur gemiddeld boven die van de referentiegroep. Het absolute verschil is € 10. Het relatieve verschil is 0,1% (afgrond 0%). Het totaal berekend verschil is € 7.023.

Funcatiegroep	Uw organisatie	Gemiddelde	Relatief verschil	Berekend verschil
Bestuur en directie, algemeen beleid en administratie	€ 7.743	€ 8.412	-8%	-€ 490.838
Personeel en organisatie	€ 680	€ 1.272	-47%	-€ 433.853
Financiën en control	€ 321	€ 600	-46%	-€ 204.120
Informatie en automatisering	€ 651	€ 753	-14%	-€ 74.725
Facilitaire zaken	€ 3.466	€ 3.551	-2%	-€ 62.224
Marketing en communicatie	€ 99	€ 65	53%	€ 25.107
Onderwijs & kwaliteit	€ 1.372	€ 383	258%	€ 724.910
Juridische zaken		€ 49	-100%	-€ 35.975
Onderwijsspecifieke overhead	€ 3.822	€ 3.060	25%	€ 558.740
Totaal	€ 18.154	€ 18.144	0%	€ 7.023

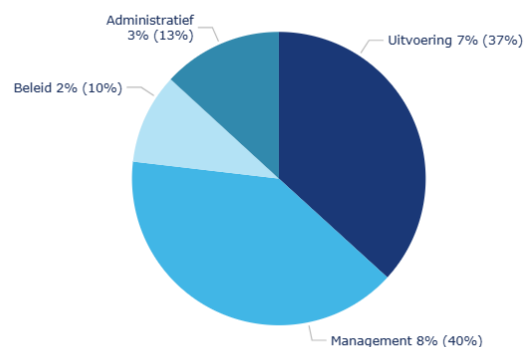
Afbeelding 2: Overheadkosten per fte- verdieping

Als we kijken naar de taakverdeling binnen de overhead van dit schoolbestuur, wordt er meer fte besteed aan de uitvoering. Er wordt minder fte besteed aan de managementtaken dan ten opzichte van de referentiegroep.

Overhead functie-inrichting van uw organisatie



Overhead functie-inrichting referentiegroep



Afbeelding 3: Taakverdeling binnen de overhead

Ten opzichte van de referentiegroep is de overhead van dit schoolbestuur meer gecentraliseerd, dit betekent dat dit schoolbestuur de overheadtaken meer centraal belegt heeft, zie onderstaande afbeelding (4).

Overhead	centraal		decentraal	
	Uw organisatie	Referentie	Uw organisatie	Referentie
Overhead	5,0%	3,9%	15,4%	15,4%
Bestuur en directie, algemeen beleid en administratie	1,2%	0,8%	7,3%	8,6%
Personeel en organisatie	0,8%	1,0%		0,1%
Financiën en control	0,4%	0,6%		0,0%
Informatie en automatisering	0,6%	0,4%	0,1%	0,5%
Facilitaire zaken	0,5%	0,6%	2,8%	2,2%
Marketing en communicatie	0,1%	0,1%	0,0%	0,0%
Onderwijs & kwaliteit	1,0%	0,3%	0,6%	0,1%
Juridische zaken		0,0%		
Onderwijsspecifieke overhead	0,2%	0,0%	4,5%	4,0%
Totaal	5,0%	3,9%	15,4%	15,4%

Afbeelding 4: Mate van centralisatie

Bijlage D.3 – Schoolbestuur 3

3.1 DUO – 4 functiecategorieën

In de onderstaande tabel (6) wordt eerst voor de periode van 2020 tot en met 2024 de percentuele verdeling naar categorie weergegeven van het totale fte-bestand. De benchmark is uitgevoerd in het jaar 2023. Vervolgens wordt in tabel (7) onderscheid gemaakt tussen het totaal op de scholen en het totaal bovenschools.

Percentuele verdeling naar categorie	2020	2021	2022	2023	2024
Directie	≤0,5%	≤0,5%	≤0,5%	≤0,5%	≤0,5%
Onderwijsgevend personeel	76%	73%	72%	70%	70%
Onderwijsondersteunend personeel	24%	26%	27%	30%	30%
Leraar in opleiding	0%	0%	0%	0%	0%

Tabel 6: Percentuele verdeling naar categorie schoolbestuur 3 (totaal fte)

Percentuele verdeling formatie op de scholen en bovenschools	2020	2021	2022	2023	2024
Totaal FTE	920	920	930	920	915
Totaal scholen	93%	94%	94%	93%	94%
Totaal bovenschools	7%	6%	6%	7%	6%

Tabel 7: Percentuele verdeling naar categorie schoolbestuur 3 (bovenschools)

Tussen 2020 en 2024 bleef het aandeel directiepersoneel binnen schoolbestuur 3 beperkt, variërend tussen 0,2% en 0,5%. Het aandeel onderwijsgevend personeel nam in deze periode af van 76% in 2020 naar 70% in 2023 en 2024. Het aandeel onderwijsondersteunend personeel steeg van 24% naar 30% in de laatste twee jaren. Leraren in opleiding werden in geen van de jaren geregistreerd. De cijfers wijzen op een verschuiving van onderwijsgevend naar onderwijsondersteunend personeel, waarbij de omvang van de directie vrijwel constant en klein bleef.

Schoolbestuur 3 heeft in alle jaren een laag aandeel directie vergeleken met het landelijk gemiddelde, met verschillen van ongeveer 5% lager. Het aandeel onderwijsgevend personeel ligt daarentegen hoger, tussen de 2,8% en 4% boven landelijk. Het aandeel onderwijsondersteunend personeel is ook hoger dan het landelijke gemiddelde, oplopend van ongeveer 1,2% tot 3,6%. Het aandeel leraren in opleiding is bij schoolbestuur 3 nul, terwijl dit landelijk rond de 0,4% ligt. Bij schoolbestuur 3 ligt het aandeel bovenschools personeel in de periode 2020–2024 tussen 6% en 7%, met aantallen die schommelen rond de (afgerond) 55 tot 65 fte. Landelijk bedraagt dit aandeel in dezelfde periode tussen 3,9% en 4,9% van de totale formatie. Schoolbestuur 3 zit daarmee hoger dan het landelijk gemiddelde.

3.2 Schoolbesturen op de kaart

De gegevens uit Schoolbesturen op de kaart laten zien in tabel (8) dat het aandeel overhead tussen 2019 en 2023 is gedaald van 12,2% naar 7,6%. Het aandeel personeel in het primaire proces steeg in dezelfde periode van 87,8% naar 92,2%.

2019		2020		2021		2022		2023	
OVH	PRP	OVH	PRP	OVH	PRP	OVH	PRP	OVH	PRP
12,2%	87,8%	6,8%	93,2%	7,4%	92,6%	7,4%	92,6%	7,6%	92,4%

Tabel 8: percentuele verdeling overhead en primair proces

In 2020 is er een relatief lagere waarde geregistreerd (6,8%), waarna de verhouding overhead en primair proces in de jaren 2021 tot en met 2023 rond de 7 á 8%. De cijfers zijn berekend op basis van de DUO-gegevens over fte's van personeel in loondienst.

3.3 Berenschotmethode

Volgens Berenschot valt dit schoolbestuur in referentiegroep 3. De benchmark is uitgevoerd in het jaar 2023. De onderstaande afbeelding (5) toont het overheadpercentage per overheadcategorie. De overhead categorieën zijn gesorteerd, van hoog naar laag, op basis van de berekende afwijking met de referentiegroep. Het relatieve verschil tussen het overheadpercentage van dit schoolbestuur is 11% lager dan het gemiddelde van de referentiegroep. Het absoluut verschil is 2,1% lager.

▲ Functiegroep	Uw %	Gemiddelde	Relatief verschil	Berekend verschil
Bestuur en directie, algemeen beleid en administratie	7,4%	9,2%	-20%	-17,5
Personeel en organisatie	0,8%	1,2%	-29%	-3,3
Financiën en control	0,6%	0,8%	-27%	-2,1
Informatie en automatisering	0,2%	0,7%	-72%	-4,8
Facilitaire zaken	2,7%	3,0%	-11%	-3,2
Marketing en communicatie	0,2%	0,1%	87%	0,7
Onderwijs & kwaliteit	0,7%	0,5%	55%	2,5
Juridische zaken	0,1%	0,0%	225%	0,7
Onderwijsspecifieke overhead	5,0%	4,3%	16%	6,6
Totaal	17,7%	19,8%	-11%	-20,4

Afbeelding 5: Overheadformatie in percentages t.o.v. totaal

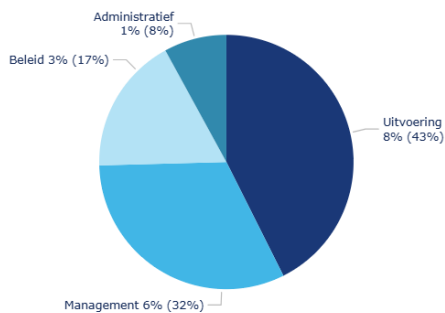
De onderstaande afbeelding (6) toont de overheadkosten van dit schoolbestuur. Zowel de totale kosten als de overheadkosten per fte. De overheadkosten per fte en de overheadformatie ten opzichte van het totaal zijn lager dan gemiddeld. Het relatieve verschil van de overheadkosten per fte is 7% lager dan het gemiddelde van de referentiegroep. Het berekende verschil ten opzichte van de referentiegroep is € 1.333.805.

Functiegroep	Uw organisatie	Gemiddelde	Relatief verschil	Berekend verschil
Bestuur en directie, algemeen beleid en administratie	€ 8.285	€ 9.737	-15%	-€ 1.406.752
Personeel en organisatie	€ 892	€ 1.247	-28%	-€ 343.430
Financiën en control	€ 573	€ 762	-25%	-€ 182.438
Informatie en automatisering	€ 341	€ 822	-59%	-€ 466.474
Facilitaire zaken	€ 3.433	€ 4.124	-17%	-€ 670.057
Marketing en communicatie	€ 129	€ 89	46%	€ 39.311
Onderwijs & kwaliteit	€ 752	€ 510	48%	€ 234.743
Juridische zaken	€ 107	€ 60	79%	€ 45.996
Onderwijsspecifieke overhead	€ 5.133	€ 3.672	40%	€ 1.415.296
Totaal	€ 19.646	€ 21.023	-7%	-€ 1.333.805

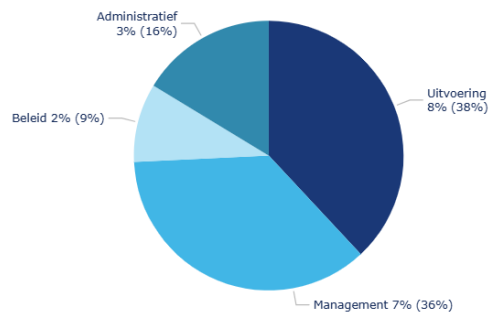
Afbeelding 6: Overheadkosten per fte- verdieping

Binnen de taakverdeling van de overhead zien we bij dit schoolbestuur vooral een grotere inzet op uitvoering en een lagere inzet op administratieve taken en managementtaken. In de onderstaande afbeelding (7), wordt in percentages uitgesplitst wat de functie-inrichting van dit schoolbestuur is. Dit ten opzichte van de functie-inrichting van de referentiegroep.

Overhead functie-inrichting van uw organisatie



Overhead functie-inrichting referentiegroep



Afbeelding 7: Taakverdeling binnen de overhead

Uit het rapport van Berenschot blijkt dat schoolbestuur 3 meer fte inzet op de primaire formatie (met name docenten) dan gemiddeld. Ten opzichte van de referentiegroep is de overhead minder gecentraliseerd, wat betekent dat de overheadtaken meer decentraal zijn belegd.

Overhead	centraal		decentraal	
	Uw organisatie	Referentie	Uw organisatie	Referentie
Overhead	4,2%	4,3%	13,5%	15,5%
Bestuur en directie, algemeen beleid en administratie	1,0%	0,9%	6,4%	8,4%
Personeel en organisatie	0,8%	1,1%		0,1%
Financiën en control	0,6%	0,7%		0,1%
Informatie en automatisering	0,2%	0,5%		0,2%
Facilitaire zaken	0,6%	0,6%	2,1%	2,4%
Marketing en communicatie	0,2%	0,1%		0,0%
Onderwijs & kwaliteit	0,7%	0,4%		0,1%
Juridische zaken	0,1%	0,0%		
Onderwijsspecifieke overhead	0,0%	0,0%	5,0%	4,3%
Totaal	4,2%	4,3%	13,5%	15,5%

Afbeelding 8: Mate van centralisatie

Bijlage D.4 – Schoolbestuur 4

4.1 DUO – 4 functiecategorieën

In de onderstaande tabel (9) wordt voor de periode van 2020 tot en met 2024 de percentuele verdeling naar categorie weergegeven. De benchmark is uitgevoerd in het jaar 2023.

Percentuele verdeling naar categorie	2020	2021	2022	2023	2024
Totaal fte	1.100	1.150	1.175	1.230	1.260
Directie	1,5%	1,5%	1,4%	1,2%	1,3%
Onderwijsgevend personeel	68%	67%	64%	64%	64%
Onderwijsondersteunend personeel	31%	31%	33%	34%	34%
Leraar in opleiding	≤0,5%	≤0,5%	1%	≤1%	≤1%

Tabel 9: Percentuele verdeling naar categorie schoolbestuur 4 (totaal fte)

Tussen 2020 en 2024 bleef het aandeel directiepersoneel binnen schoolbestuur 4 stabiel, variërend tussen 1,2% en 1,5%. Het aandeel onderwijsgevend personeel liet een daling zien, van 68% in 2020 naar 64% vanaf 2022. Het aandeel onderwijsondersteunend personeel groeide in dezelfde periode van 31% naar 34%. De inzet van leraren in opleiding nam toe, van 0,2% in 2020 naar 1% in 2022, met een daling naar 0,8% in 2024. Schoolbestuur 4 heeft in alle jaren een lager aandeel directie dan het landelijk gemiddelde in het voortgezet onderwijs, met verschillen van ruim 1,5%. Het aandeel onderwijsgevend personeel ligt ook consequent lager, oplopend tot 6% minder in 2022.

Daartegenover staat een hoger aandeel onderwijsondersteunend personeel, dat in alle jaren 5% tot 7% boven het landelijke niveau ligt. Het aandeel leraren in opleiding ligt lager dan in 2020, maar vanaf 2022 hoger dan landelijk, met een verschil tot 0,7%. Uit deze vergelijking wordt zichtbaar dat schoolbestuur 4 weinig inzet op directietaken en iets minder op onderwijsgevend personeel, maar meer fte inzet op ondersteunende functies.

Bovenschoolse formatie

Binnen schoolbestuur 4 is geen sprake van personele inzet op bovenschools niveau. De gehele formatie is ondergebracht binnen de afzonderlijke scholen.

4.2 Schoolbesturen op de kaart

De gegevens uit *Schoolbesturen op de kaart* tonen (in tabel (10)) dat het aandeel overhead in de periode 2019-2023 is toegenomen, van 21,5% in 2019 naar 22,3% in 2023. Het aandeel personeel in het primaire proces daalde in dezelfde periode van 78,5% naar 77,7%.

2019		2020		2021		2022		2023	
OVH	PRP	OVH	PRP	OVH	PRP	OVH	PRP	OVH	PRP
21,5%	78,5%	21,9%	78,1%	21,7%	78,3%	22,8%	77,2%	22,3%	77,7%

Tabel 10: percentuele verdeling overhead en primair proces

Over de gehele periode ligt het overheadsaandeel stabiel rond de 22%. De cijfers zijn berekend op basis van DUO-gegevens over fte's van personeel in loondienst.

4.3 Berenschotmethode

Volgens Berenschot valt dit schoolbestuur in referentiegroep 6. De benchmark is uitgevoerd in het jaar 2024. De overheadkosten per fte liggen boven het gemiddelde van referentiegroep. Het overheadpercentage ten opzichte van het totaal is hoger dan gemiddeld. Het absoluut verschil is 1,9% en het relatief verschil 9%. De onderstaande afbeelding (9) toont het overheadpercentage per overhead categorieën. Ze worden gesorteerd op basis van de berekenede afwijking met de referentiegroep.

Funcatiegroep	Uw %	Gemiddelde	Relatief verschil	Berekend verschil
Bestuur en directie, algemeen beleid en administratie	9,8%	10,1%	-4%	-4,6
Personeel en organisatie	1,3%	2,0%	-36%	-9,2
Financiën en control	0,9%	0,9%	-1%	-0,1
Informatie en automatisering	1,6%	1,5%	8%	1,5
Facilitaire zaken	5,2%	5,6%	-8%	-5,4
Marketing en communicatie	0,5%	0,2%	223%	4,5
Onderwijs & kwaliteit	1,8%	0,4%	397%	17,8
Juridische zaken		0,0%	-100%	-0,1
Onderwijsspecifieke overhead	3,1%	1,6%	101%	19,9
Totaal	24,2%	22,3%	9%	24,2

Afbeelding 9: Overheadformatie in percentages t.o.v. totaal

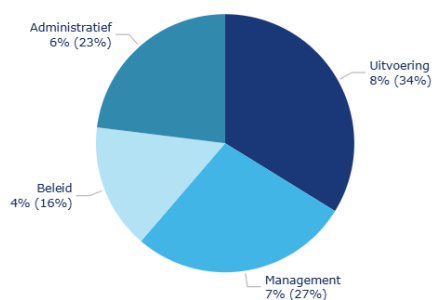
De onderstaande afbeelding (10) toont de overheadkosten van dit schoolbestuur. Zowel de totale kosten als de overheadkosten per fte. De overheadkosten per fte liggen boven het gemiddelde van de referentiegroep. Het relatieve verschil is 3% hoger. Het berekende verschil is € 752.653.

Funcatiegroep	Uw organisatie	Gemiddelde	Relatief verschil	Berekend verschil
Bestuur en directie, algemeen beleid en administratie	€ 10.185	€ 10.899	-7%	-€ 900.197
Personeel en organisatie	€ 1.136	€ 1.685	-33%	-€ 692.768
Financiën en control	€ 775	€ 851	-9%	-€ 96.023
Informatie en automatisering	€ 1.606	€ 1.868	-14%	-€ 330.295
Facilitaire zaken	€ 4.968	€ 5.314	-7%	-€ 435.961
Marketing en communicatie	€ 488	€ 293	67%	€ 245.698
Onderwijs & kwaliteit	€ 1.739	€ 363	379%	€ 1.734.250
Juridische zaken		€ 27	-100%	-€ 34.532
Onderwijsspecifieke overhead	€ 2.078	€ 1.076	93%	€ 1.262.481
Totaal	€ 22.974	€ 22.377	3%	€ 752.653

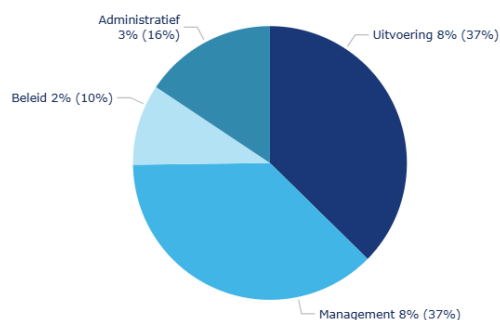
Afbeelding 10: Overheadkosten per fte- verdieping

De onderstaande cirkeldiagrammen (afbeelding (11)) tonen de functie-inrichting binnen de overhead in percentages. De cirkeldiagrammen tonen ook het verschil tussen het schoolbestuur en de referentiegroep. De taakverdeling binnen de overhead van dit schoolbestuur kent een kleiner aandeel fte in de uitvoering en het management. Er wordt meer fte ingezet op de uitvoering van administratieve taken en beleid.

Overhead functie-inrichting van uw organisatie



Overhead functie-inrichting referentiegroep



Afbeelding 11: Taakverdeling binnen de overhead

Tot slot wordt in het rapport van Berenschot ook beschreven dat schoolbestuur 4, ten opzichte van de referentiegroep, de overhead van dit schoolbestuur meer gecentraliseerd is. Een groot deel van de taken wordt centraal belegd, zie afbeelding (12).

Overhead	centraal		decentraal	
	Uw organisatie	Referentie	Uw organisatie	Referentie
Overhead	6,9%	5,3%	17,3%	17,0%
Bestuur en directie, algemeen beleid en administratie	1,3%	1,0%	8,5%	9,1%
Personeel en organisatie	1,3%	1,3%		0,7%
Financiën en control	0,8%	0,9%	0,1%	0,0%
Informatie en automatisering	0,7%	1,0%	0,9%	0,5%
Facilitaire zaken	0,7%	0,6%	4,5%	5,0%
Marketing en communicatie	0,3%	0,1%	0,2%	0,0%
Onderwijs & kwaliteit	1,7%	0,2%	0,1%	0,1%
Juridische zaken		0,0%		0,0%
Onderwijsspecifieke overhead	0,1%	0,1%	3,0%	1,5%
Totaal	6,9%	5,3%	17,3%	17,0%

Afbeelding 12: Mate van centralisatie

Bijlage D.5 – Schoolbestuur 5

5.1 DUO – 4 functiecategorieën

In de onderstaande tabel (11) wordt voor de periode van 2020 tot en met 2024 de percentuele verdeling naar categorie weergegeven.

Percentuele verdeling naar categorie	2020	2021	2022	2023	2024
Totaal fte	200	210	205	205	200
Directie	≤3%	≤3%	≤3%	≤2%	≤2%
Onderwijsgevend personeel	70%	69%	69%	70%	72%
Onderwijsondersteunend personeel	28%	29%	29%	29%	27%
Leraar in opleiding	≤1%	≤1%	≤1%	≤1%	≤1%

Tabel 11: Percentuele verdeling naar categorie schoolbestuur 5

Tussen 2020 en 2024 daalde het aandeel directiepersoneel binnen schoolbestuur 5 van 3% naar 1% in 2023, gevolgd door een stijging naar 2% in 2024. Het aandeel onderwijsgevend personeel bleef stabiel, met een toename van 70% in 2020 naar 72% in 2024. Het aandeel onderwijsondersteunend personeel nam af van 28% naar 27% in de laatste meetperiode. Leraren in opleiding werden in geen van de jaren geregistreerd. De cijfers tonen een relatief constante verdeling, met verschuivingen tussen onderwijsgevend en ondersteunend personeel en een beperkte variatie in het aandeel directie.

Schoolbestuur 5 heeft een aandeel directie dat in de meeste jaren lager ligt dan het landelijk VO-gemiddelde, met verschillen tot 2%. Het aandeel onderwijsgevend personeel is over het algemeen vergelijkbaar met landelijk, met kleine afwijkingen, behalve in 2024 waar het 3% hoger ligt. Het aandeel onderwijsondersteunend personeel is in de meeste jaren hoger dan landelijk, variërend van 1,6% tot 3,1%, maar in 2024 iets lager. Het aandeel leraren in opleiding is structureel nul.

Bovenschoolse formatie

Binnen schoolbestuur 5 is geen sprake van personele inzet op bovenschools niveau. De gehele formatie is ondergebracht binnen de afzonderlijke scholen.

5.2 Schoolbesturen op de kaart

Uit de analyse van gegevens (tabel (12)) van *Schoolbesturen op de kaart* blijkt dat het aandeel overhead tussen de periode 2019 en 2023 is afgenomen van 22,1% naar 18,8%. Het aandeel personeel in het primaire proces steeg in dezelfde periode van 77,9% naar 81,2%.

2019		2020		2021		2022		2023	
OVH	PRP	OVH	PRP	OVH	PRP	OVH	PRP	OVH	PRP
22,1%	77,9%	21,9%	78,1%	19,9%	80,1%	20,6%	79,4%	18,8%	81,2%

Tabel 12: percentuele verdeling overhead en primair proces

Na een daling in 2021 stabiliseert het aandeel overhead rond 20% in 2022 en 2023. Deze cijfers zijn gebaseerd op DUO-gegevens over fte's van personeel in loondienst.

5.3 Berenschotmethode

Dit schoolbestuur valt volgens Berenschot in referentiegroep 5. De overheadformatie ten opzichte van het totaal ligt hoger dan gemiddeld. Het relatieve verschil is 12% hoger, het absoluut verschil is 2,6% hoger ten opzichte van de referentiegroep. De onderstaande afbeelding (13) toont de overheadformatie in percentage per overheadcategorie. De overheadformatie ten opzichte van het totaal is binnen dit schoolbestuur 24,3%. Dit ten opzichte van het gemiddelde van de referentiegroep van 21,7%.

▲ Functiegroep	Uw %	Gemiddelde	Relatief verschil	Berekend verschil
Bestuur en directie, algemeen beleid en administratie	8,1%	7,6%	5%	0,9
Personeel en organisatie	0,9%	1,3%	-28%	-0,8
Financiën en control	0,6%	1,1%	-50%	-1,2
Informatie en automatisering	1,6%	2,0%	-20%	-0,9
Facilitaire zaken	10,1%	5,9%	73%	9,0
Marketing en communicatie	0,3%	0,4%	-30%	-0,3
Onderwijs & kwaliteit	0,4%	0,4%	-7%	-0,1
Juridische zaken		0,0%	-100%	-0,1
Onderwijsspecifieke overhead	2,3%	2,8%	-19%	-1,1
Totaal	24,3%	21,7%	12%	5,5

Afbeelding 13: Overheadformatie in percentages t.o.v. totaal

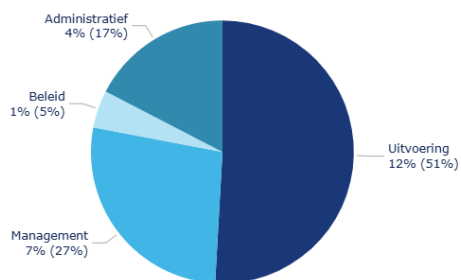
De onderstaande afbeelding (14) toont de overheadkosten van schoolbestuur 5. Zowel de totale kosten als de overheadkosten per fte. Uit het Berenschot rapport is gebleken dat dit voor dit schoolbestuur de overheadkosten per fte onder het gemiddelde van de referentiegroep ligt. Het relatieve verschil 11,7% lager ten opzichte van referentiegroep.

Functiegroep	Uw organisatie	Gemiddelde	Relatief verschil	Berekend verschil
Bestuur en directie, algemeen beleid en administratie	€ 8.980	€ 8.706	3%	€ 57.696
Personeel en organisatie	€ 667	€ 1.209	-45%	-€ 114.246
Financiën en control	€ 424	€ 1.062	-60%	-€ 134.412
Informatie en automatisering	€ 1.094	€ 1.995	-45%	-€ 189.954
Facilitaire zaken	€ 5.611	€ 5.846	-4%	-€ 49.545
Marketing en communicatie	€ 204	€ 529	-61%	-€ 68.347
Onderwijs & kwaliteit	€ 417	€ 378	10%	€ 8.172
Juridische zaken		€ 56	-100%	-€ 11.755
Onderwijsspecifieke overhead	€ 1.782	€ 1.947	-9%	-€ 34.940
Totaal	€ 19.179	€ 21.728	-12%	-€ 537.330

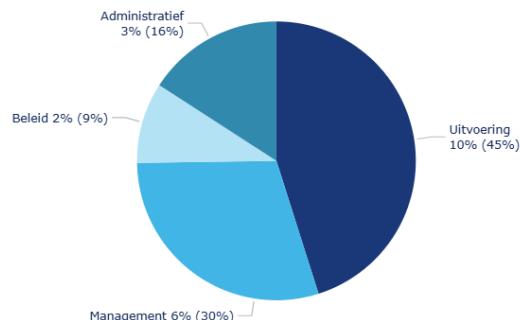
Afbeelding 14: Overheadkosten per fte- verdieping

In de onderstaande afbeelding (15) wordt de taakverdeling binnen de overhead weergegeven. Binnen dit schoolbestuur wordt zichtbaar dat er een groter aantal fte wordt belast met uitvoerende taken en een kleiner aandeel, dan ten opzichte van de referentiegroep, fte met managementtaken. Binnen deze organisatie blijkt dat er meer fte wordt ingezet op de primaire formatie, zowel docenten als ondersteuning van de primaire formatie.

Overhead functie-inrichting van uw organisatie



Overhead functie-inrichting referentiegroep



Afbeelding 15: Taakverdeling binnen de overhead

Tot slot wordt in dit rapport beschreven dat, ten opzichte van de referentiegroep, de overhead minder is gecentraliseerd. In de onderstaande afbeelding (16) wordt uitgesplitst welke taken centraal (op het stafbureau) of decentraal (op de schoollocaties) worden uitgevoerd.

Overhead	centraal		decentraal	
	Uw organisatie	Referentie	Uw organisatie	Referentie
Overhead	6,1%	7,4%	18,2%	14,2%
Bestuur en directie, algemeen beleid en administratie	1,3%	1,2%	6,8%	6,4%
Personeel en organisatie	0,9%	1,1%		0,2%
Financiën en control	0,6%	1,0%		0,2%
Informatie en automatisering	1,6%	1,2%		0,8%
Facilitaire zaken	0,0%	1,5%	10,1%	4,4%
Marketing en communicatie	0,3%	0,3%		0,1%
Onderwijs & kwaliteit	0,4%	0,3%		0,1%
Juridische zaken		0,0%		0,0%
Onderwijsspecifieke overhead	0,9%	0,8%	1,4%	2,0%
Totaal	6,1%	7,4%	18,2%	14,2%

Afbeelding 16: Mate van centralisatie

Bijlage D.6 – Schoolbestuur 6

6.1 DUO – 4 functiecategorieën

In de onderstaande tabel (13) wordt eerst voor de periode van 2020 tot en met 2024 de percentuele verdeling naar categorie weergegeven van het totale fte-bestand. Vervolgens wordt onderscheid gemaakt tussen het totaal op de scholen en het totaal bovenschools (tabel 14).

Percentuele verdeling naar categorie	2020	2021	2022	2023	2024
Directie	4%	4%	4%	6%	6%
Onderwijsgevend personeel	70%	70%	69%	69%	69%
Onderwijsondersteunend personeel	26%	26%	27%	25%	25%
Leraar in opleiding	0%	0%	0%	≤1%	0%

Tabel 13: Percentuele verdeling naar categorie schoolbestuur 6 (totaal fte)

Percentuele verdeling formatie op de scholen en bovenschools	2020	2021	2022	2023	2024
Totaal FTE	685	705	710	720	730
Totaal scholen	100%	100%	100%	95%	95%
Totaal bovenschools	0	0	0	5%	5%

Tabel 14: Percentuele verdeling naar categorie schoolbestuur 6 (bovenschools)

Tussen 2020 en 2024 bleef het aandeel directiepersoneel binnen schoolbestuur 6 stabiel op 4%, maar steeg dit in 2023 naar 6%. Het aandeel onderwijsgevend personeel lag gedurende de hele periode rond de 69% tot 70%. Het aandeel onderwijsondersteunend personeel schommelde licht, met een daling van 26% in 2020 naar 25% in 2023 en 2024. Leraren in opleiding werden vrijwel niet ingezet, met uitzondering van een klein aandeel van minder dan een half procent in 2023.

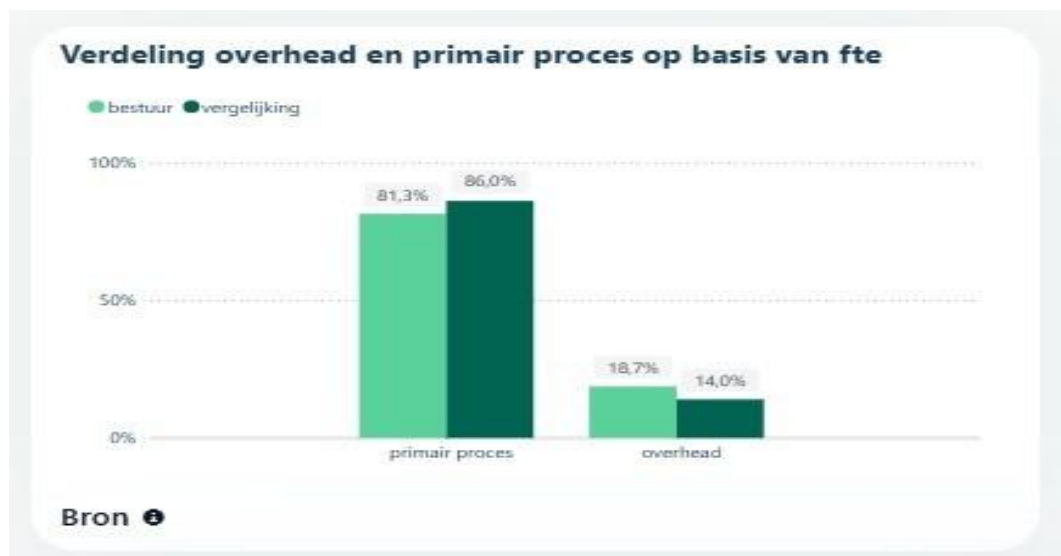
Schoolbestuur 6 heeft in 2020 tot en met 2022 een hoger aandeel directie dan het landelijk gemiddelde, variërend van 0,8% tot 1%, in 2023 en 2024 loopt dit verschil op tot 3%. Het aandeel onderwijsgevend personeel ligt in de meeste jaren lager dan landelijk, behalve in 2024 waar het hoger is. Het aandeel onderwijsondersteunend personeel is tot en met 2022 iets hoger dan landelijk, maar in 2023 en 2024 juist lager, tot 3,5% minder. Het aandeel leraren in opleiding is in alle jaren (bijna) nul, terwijl dit landelijk rond de 0,3% ligt.

Bij schoolbestuur 6 is er tot en met 2022 geen sprake geweest van bovenschoolse formatie. Vanaf 2023 komt er een inzet van ongeveer 35 fte, dit is ongeveer 5% van de totale formatie. Landelijk in het voortgezet onderwijs is het aandeel bovenschools personeel in dezelfde periode lager, tussen 0,61% en 0,96% van de totale formatie. Daarmee ligt het aandeel bovenschools bij schoolbestuur 6 in de laatste twee jaren hoger dan het landelijke gemiddelde, terwijl het in de jaren ervoor juist afwezig was.

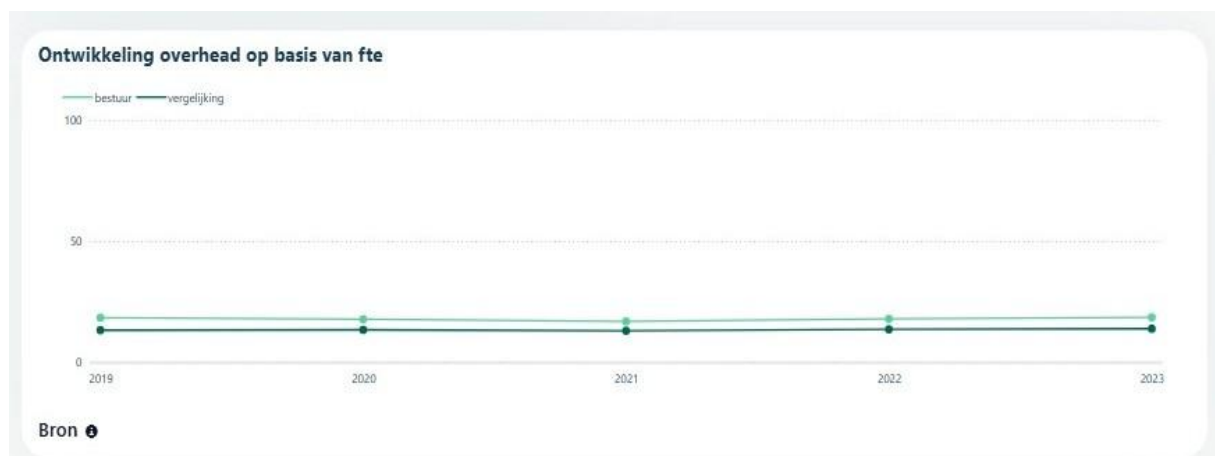
6.2 Schoolbesturen op de kaart

Dit schoolbestuur heeft de onderstaande grafieken (grafiek (1) en grafiek (2)) toegestuurd voor deze analyse. De twee grafieken geven samen een beeld van de verhouding en de ontwikkeling van de overhead binnen dit schoolbestuur ten opzichte van de vergelijkingsgroep.

Uit de verdeling van de formatie blijkt dat 81,3% van de fte's binnen dit bestuur wordt ingezet in het primaire proces en 18,7% in overhead (zie grafiek 1). Daarmee ligt het aandeel overhead van dit schoolbestuur hoger dan in de vergelijkingsgroep, waar gemiddeld 14% van de fte's worden toegerekend aan overhead. In de ontwikkeling over de periode 2019-2023 blijft het aandeel overhead bij dit bestuur boven het niveau van de vergelijkingsgroep (zie grafiek 2).



Grafiek 1: verdeling overhead en primair proces op basis van fte



Grafiek 2: Ontwikkeling overhead op basis van fte

6.3 Berenschotmethode

Dit schoolbestuur valt in referentiegroep 6. De benchmark is uitgevoerd in het jaar 2025. De overheadkosten per fte liggen voor dit schoolbestuur onder het gemiddelde van de referentiegroep. Het relatieve verschil ligt 9% lager en het absoluut verschil is 2,1% lager. In de onderstaande afbeelding (17) wordt weergegeven dat een gemiddelde overheadformatie voor deze referentiegroep 23,3% is. Dit schoolbestuur heeft een overheadformatie van 21,3%.

Funcatiegroep	Uw %	Gemiddelde	Relatief verschil	Berekend verschil
Bestuur en directie, algemeen beleid en administratie	8,3%	8,5%	-2%	-1,5
Personeel en organisatie	0,8%	1,7%	-53%	-6,8
Financiën en control	1,1%	1,1%	-5%	-0,4
Informatie en automatisering	1,6%	2,5%	-35%	-6,6
Facilitaire zaken	5,0%	5,4%	-7%	-3,0
Marketing en communicatie	0,2%	0,1%	103%	0,8
Onderwijs & kwaliteit	0,4%	0,4%	-14%	-0,4
Juridische zaken		0,0%	-100%	-0,1
Onderwijsspecifieke overhead	3,9%	3,5%	10%	2,7
Totaal	21,3%	23,3%	-9%	-15,3

Afbeelding 17: Overheadformatie in percentages t.o.v. totaal

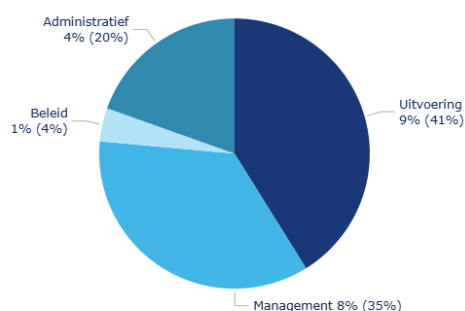
De onderstaande afbeelding (18) toont de overheadkosten van dit schoolbestuur. Zowel de totale kosten als de overheadkosten per fte. Het relatieve verschil is 1% lager. Ook het overheadpercentage van de organisatie is lager dan gemiddeld. Het absoluut verschil is € 214.

Funcatiegroep	Uw organisatie	Gemiddelde	Relatief verschil	Berekend verschil
Bestuur en directie, algemeen beleid en administratie	€ 10.135	€ 9.860	3%	€ 203.793
Personeel en organisatie	€ 753	€ 1.752	-57%	-€ 740.999
Financiën en control	€ 1.028	€ 996	3%	€ 23.725
Informatie en automatisering	€ 1.399	€ 2.187	-36%	-€ 583.998
Facilitaire zaken	€ 5.033	€ 4.279	18%	€ 559.596
Marketing en communicatie	€ 159	€ 88	80%	€ 52.590
Onderwijs & kwaliteit	€ 495	€ 468	6%	€ 20.314
Juridische zaken		€ 13	-100%	-€ 9.345
Onderwijsspecifieke overhead	€ 3.023	€ 2.598	16%	€ 315.550
Totaal	€ 22.027	€ 22.241	-1%	-€ 158.774

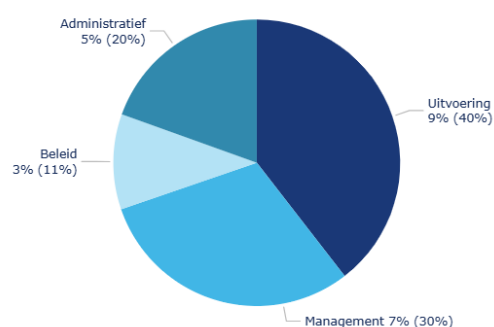
Afbeelding 18: Overheadkosten per fte- verdieping

In de onderstaande afbeelding (19) wordt met cirkeldiagrammen de functie-inrichting binnen de overhead weergegeven. Voor dit schoolbestuur zien we dat er gemiddeld meer fte wordt ingezet op de uitvoering van managementtaken. We zien dat een kleiner dan gemiddeld aantal fte wordt ingezet op beleidstaken. De organisatie zet verder meer in op de primaire formatie (met name docenten) dan gemiddeld.

Overhead functie-inrichting van uw organisatie



Overhead functie-inrichting referentiegroep



Afbeelding 19: Taakverdeling binnen de overhead

Ten opzichte van de referentiegroep is de overhead van dit schoolbestuur minde gecentraliseerd. Het grootste deel van de overheadtaken wordt meer decentraal belegd. In de onderstaande afbeelding (20) wordt weergegeven waar de taken belegd worden.

Overhead	centraal		decentraal	
	Uw organisatie	Referentie	Uw organisatie	Referentie
Overhead	6,0%	6,7%	15,2%	16,6%
Bestuur en directie, algemeen beleid en administratie	0,9%	1,1%	7,4%	7,4%
Personeel en organisatie	0,8%	1,6%	0,0%	0,1%
Financiën en control	1,1%	1,1%		0,0%
Informatie en automatisering	1,6%	2,0%		0,5%
Facilitaire zaken	0,9%	0,6%	4,0%	4,8%
Marketing en communicatie	0,2%	0,1%		0,0%
Onderwijs & kwaliteit	0,4%	0,3%		0,2%
Juridische zaken		0,0%		
Onderwijsspecifieke overhead	0,1%	0,0%	3,8%	3,5%
Totaal	6,0%	6,7%	15,2%	16,6%

Afbeelding 20: Mate van centralisatie

Bijlage D.7 – Schoolbestuur 7

7.1 DUO – 4 functiecategorieën

In de onderstaande tabel (15) wordt voor de periode van 2020 tot en met 2024 de percentuele verdeling naar categorie weergegeven. Het is belangrijk om te benadrukken dat het hier gaat om een schoolbestuur met zowel scholen in het primair onderwijs als in het voortgezet onderwijs. In de gebruikte databestanden van DUO zijn de fte's uitgesplitst naar de categorieën po en vo. In de onderstaande tabellen (tabel 15 en 16) zijn deze aantallen samengevoegd tot één totaal.

Percentuele verdeling naar categorie	2020	2021	2022	2023	2024
Directie	0%	4%	5%	3%	3%
Onderwijsgevend personeel	0%	67%	66%	68%	67%
Onderwijsondersteunend personeel	0%	25%	26%	29%	29%
Leraar in opleiding	0%	3%	3%	0%	0%

Tabel 15: Percentuele verdeling naar categorie schoolbestuur 7 (totaal fte)

Percentuele verdeling formatie op de scholen en bovenschools	2020	2021	2022	2023	2024
Totaal FTE	0	1.575	1.615	1.560	1.500
Totaal scholen	0%	95%	95%	94%	95%
Totaal bovenschools	0%	5%	5%	6%	5%

Tabel 16: Percentuele verdeling naar categorie schoolbestuur 7 (bovenschools)

Tussen 2020 en 2024 veranderde de personeelsverdeling binnen schoolbestuur 7. In 2020 werden geen percentages geregistreerd, maar vanaf 2021 is zichtbaar dat het aandeel directiepersoneel toenam tot 4% en in 2022 een toename tot 5%, gevolgd door een daling naar 3% in 2023 en 2024.

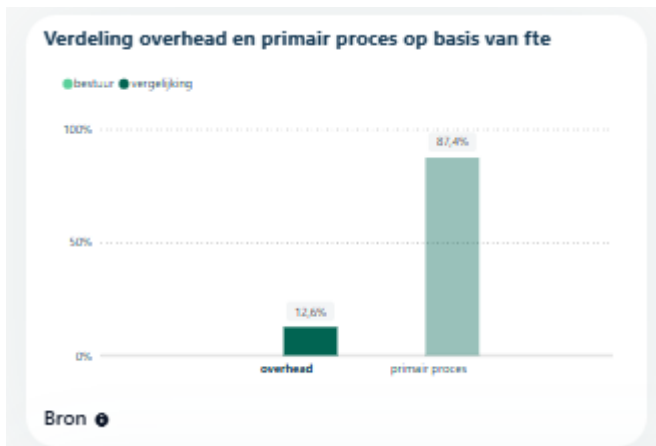
Het aandeel onderwijsgevend personeel schommelde tussen 66% en 68%. Het aandeel onderwijsondersteunend personeel steeg van 25% in 2021 naar 29% in de laatste twee jaren. Leraren in opleiding hadden in 2021 en 2022 hadden een aandeel voor 3% van het personeel, maar ontbraken in 2023 en 2024. De cijfers tonen een stabiele verdeling vanaf 2021, met een stijgend aandeel ondersteunend personeel en een lichte daling van de directie na 2022.

Schoolbestuur 7 heeft scholen in zowel het primair onderwijs als het voortgezet onderwijs. Omdat de personeelsstructuur en loonkostenverdeling tussen deze sectoren sterk verschillen, is een vergelijking met uitsluitend landelijke gemiddelde po- of vo-cijfers niet zuiver.

In het primair onderwijs ligt het aandeel onderwijsgevend personeel gemiddeld hoger en het aandeel directie lager, terwijl in het voortgezet vaker meer formatie wordt ingezet op directie- en ondersteunende functies (zie tabellen in bijlage C - Landelijk gemiddelde fte's po en vo). Door po- en vo-fte's samen te nemen, ontstaat een mengvorm van twee verschillende normen en werkprocessen, waardoor afwijkingen ten opzichte van landelijke gemiddelden niet eenduidig zijn te interpreteren. Dit geldt ook voor het vergelijken van de percentage/verdeling van de bovenschoolse inzet.

7.2 Schoolbesturen op de kaart

Het College van Bestuur heeft bij het aanleveren van de gegevens (grafiek (3) en grafiek (4)) aangegeven dat er in de eerste grafiek geen gegevens worden genoteerd. Dit schoolbestuur geeft aan dat zij denken dat hun organisatie ook minder geschikt is om mee te nemen in de rapportage. Uit de verdeling (zie grafiek 3) van de formatie blijkt dat bij de vergelijkgroep 12,6% van de fte's toerekent aan overhead en 87,4% aan het primaire proces. Voor het schoolbestuur zelf zijn geen gegevens bekend.



Grafiek 3: Verdeling overhead en primair proces op basis van fte

De ontwikkeling in de periode 2019-2023 (grafiek 4) laat zien dat het aandeel overhead stabiel is gebleven. Het is daarbij van belang te benadrukken dat de betrouwbaarheid van deze gegevens afhankelijk is van de kwaliteit van de onderliggende registraties. Wanneer er geen vergelijkgroep wordt getoond, of jaargangen missen, is het lastiger om de resultaten in perspectief te plaatsen.



Grafiek 4: Ontwikkeling overhead op basis van fte

7.3 Berenschotmethode

Dit schoolbestuur valt, volgens de Berenschot-methode, in referentiegroep 11. De benchmark is uitgevoerd in het jaar 2024. In de onderstaande afbeelding (21) wordt de overheadformatie ten opzichte van het totaal getoond. Het totaal van de overheadformatie van dit schoolbestuur is 19,9%, het gemiddelde van de referentiegroep is 21,8%. Het overheadpercentage van schoolbestuur 7 is lager dan het gemiddelde van de referentiegroep.

▼ Functiegroep	Uw %	Gemiddelde	Relatief verschil	Berekend verschil
Onderwijsspecifieke overhead	2,7%	3,3%	-16%	-8,0
Juridische zaken	0,1%	0,0%	216%	1,0
Onderwijs & kwaliteit	0,4%	0,6%	-32%	-3,1
Marketing en communicatie	0,3%	0,2%	39%	1,2
Facilitaire zaken	4,0%	4,8%	-16%	-11,8
Informatie en automatisering	1,4%	1,2%	18%	3,3
Financiën en control	0,7%	0,7%	-12%	-1,4
Personeel en organisatie	1,1%	1,2%	-10%	-1,9
Bestuur en directie, algemeen beleid en administratie	9,2%	9,7%	-5%	-7,7
Totaal	19,9%	21,8%	-9%	-28,5

Afbeelding 21: Overheadformatie in percentages t.o.v. totaal

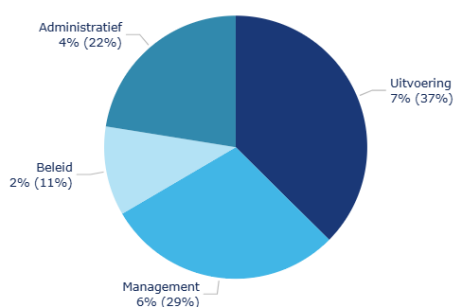
De onderstaande afbeelding (22) toont de overheadkosten van dit schoolbestuur. Zowel de totale kosten als de overheadkosten per fte. Ten opzichte van het gemiddelde zijn overheadkosten van dit schoolbestuur lager dan het gemiddelde van de referentiegroep. Het relatieve verschil is 4% lager.

▼ Functiegroep	Uw organisatie	Gemiddelde	Relatief verschil	Berekend verschil
Bestuur en directie, algemeen beleid en administratie	€ 9.656	€ 10.258	-6%	-€ 925.448
Personeel en organisatie	€ 1.000	€ 1.216	-18%	-€ 331.193
Financiën en control	€ 604	€ 765	-21%	-€ 248.234
Informatie en automatisering	€ 1.447	€ 1.343	8%	€ 159.543
Facilitaire zaken	€ 5.010	€ 4.925	2%	€ 130.506
Marketing en communicatie	€ 234	€ 279	-16%	-€ 69.371
Onderwijs & kwaliteit	€ 464	€ 651	-29%	-€ 287.644
Juridische zaken	€ 76	€ 40	89%	€ 55.108
Onderwijsspecifieke overhead	€ 2.926	€ 2.848	3%	€ 120.068
Totaal	€ 21.417	€ 22.326	-4%	-€ 1.396.665

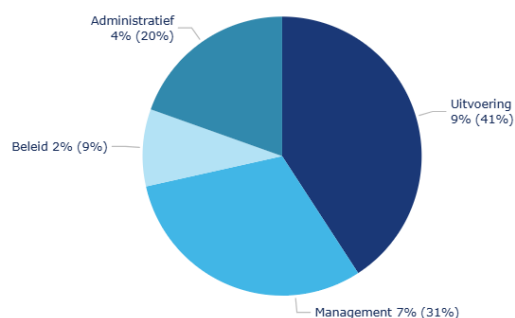
Afbeelding 22: Overheadkosten per fte- verdieping

In de onderstaande afbeelding (23) tonen de cirkeldiagrammen de functie-inrichting binnen de overhead in percentages. We zien dat dit schoolbestuur relatief minder fte's inzet op management en ook een lager inzet fte heeft op de uitvoering. Dit schoolbestuur heeft, ten opzichte van het gemiddelde van de referentiegroep, meer fte's ingezet op administratieve- en beleidstaken. De organisatie van dit schoolbestuur zet meer fte in op de primaire formatie dan gemiddeld. Het gaat hierbij voornamelijk om docenten.

Overhead functie-inrichting van uw organisatie



Overhead functie-inrichting referentiegroep



Afbeelding 23 Taakverdeling binnen de overhead

In het rapport van Berenschot wordt ook de mate van centralisatie beschreven. Ten opzichte van de referentiegroep is de overhead van dit schoolbestuur meer gecentraliseerd. In de onderstaande afbeelding (24) wordt uitgesplitst welke taken centraal en welke decentraal zijn belegd. Ook wordt bepaald hoe dit zich verhoudt ten opzichte van de referentiegroep.

Overhead	centraal		decentraal	
	Uw organisatie	Referentie	Uw organisatie	Referentie
Overhead	5,9%	4,6%	14,0%	17,2%
Bestuur en directie, algemeen beleid en administratie	0,7%	1,0%	8,5%	8,7%
Personeel en organisatie	1,1%	1,1%		0,1%
Financiën en control	0,7%	0,7%		0,1%
Informatie en automatisering	1,4%	0,6%	0,0%	0,6%
Facilitaire zaken	0,9%	0,5%	3,2%	4,3%
Marketing en communicatie	0,3%	0,1%		0,1%
Onderwijs & kwaliteit	0,4%	0,4%	0,0%	0,2%
Juridische zaken	0,1%	0,0%		0,0%
Onderwijsspecifieke overhead	0,5%	0,1%	2,2%	3,2%
Totaal	5,9%	4,6%	14,0%	17,2%

Afbeelding 24: Mate van centralisatie

Bijlage D.8 – Schoolbestuur 8

8.1 DUO – 4 functiecategorieën

In de onderstaande tabel (17) wordt voor de periode van 2020 tot en met 2024 de percentuele verdeling naar categorie weergegeven. Ook bij dit schoolbestuur is het belangrijk om te benadrukken dat het hier gaat om een schoolbestuur met zowel scholen in het primair onderwijs als in het voortgezet onderwijs. In de gebruikte databestanden van DUO zijn de fte's uitgesplitst naar de categorieën po en vo. In de onderstaande tabellen zijn deze aantallen samengevoegd tot één totaal (tabel (17) en tabel (18)).

Percentuele verdeling naar categorie	2020	2021	2022	2023	2024
Directie	6%	5%	5%	5%	6%
Onderwijsgevend personeel	73%	71%	69%	67%	65%
Onderwijsondersteunend personeel	21%	23%	25%	25%	29%
Leraar in opleiding	0%	≤0,5%	≤1%	≤0,5%	≤0,5%

Tabel 17: Percentuele verdeling naar categorie schoolbestuur 8

Percentuele verdeling formatie op de scholen en bovenschools	2020	2021	2022	2023	2024
Totaal FTE	670	710	715	700	730
Totaal scholen	96%	96%	96%	96%	95%
Totaal bovenschools	4%	4%	4%	4%	4% ⁷³

Tabel 18: Percentuele verdeling naar categorie schoolbestuur 8 (bovenschools)

Tussen 2020 en 2024 liet de personeelsverdeling binnen schoolbestuur 8 een verschuiving zien. Het aandeel directiepersoneel bewoog tussen 5% en 6%, met een stijging in 2024. Het aandeel onderwijsgevend personeel daalde van 73% in 2020 naar 65% in 2024. Het aandeel onderwijsondersteunend personeel nam in dezelfde periode toe van 21% naar 29%. De inzet van leraren in opleiding bleef beperkt, met fluctuaties tussen (afgerond) 0,10% en 0,60%.

Ook schoolbestuur 8 bedient zowel primair onderwijs- als voortgezet onderwijs scholen. Zoals eerder beschreven heeft primair onderwijs gemiddeld meer onderwijsgevend personeel en minder directie, terwijl voortgezet onderwijs juist meer formatie kent in directie- en ondersteunende functies (zie tabellen landelijk gemiddelde fte's po en vo). Het optellen van po- en vo-fte's levert een gemengd beeld op, waardoor verschillen met landelijke gemiddelden niet rechtstreeks iets zeggen over efficiëntie of inzet. Dit geldt ook voor het vergelijken van de percentage/verdeling van de bovenschoolse inzet.

⁷³ Afronding %

8.2 Berenschotmethode

Dit schoolbestuur valt volgens de Berenschot-methode in referentiegroep 11. Het is onbekend wanneer de benchmark is uitgevoerd. Het overheadpercentage ten opzichte van het totaal van dit schoolbestuur is lager dan gemiddeld. Het absolute verschil ligt 0,5% lager, het relatieve verschil ligt 2% lager. In de onderstaande afbeelding (25) wordt, ten opzichte van het gemiddelde weergegeven, in welke functiegroepen de fte's verdeeld zijn. Dit schoolbestuur zet minder in op de primaire formatie, met name minder ondersteuning van de primaire formatie, dan gemiddeld.

Functiegroep	Uw %	Gemiddelde	Relatief verschil	Berekend verschil
Bestuur en directie, algemeen beleid en administratie	9,0%	10,0%	-10%	-7,6
Personeel en organisatie	1,3%	1,5%	-15%	-1,7
Financiën en control	0,5%	1,1%	-59%	-5,2
Informatie en automatisering	0,9%	1,0%	-12%	-0,9
Facilitaire zaken	3,8%	4,4%	-14%	-4,7
Marketing en communicatie	0,2%	0,2%	-25%	-0,4
Onderwijs & kwaliteit	0,9%	0,3%	258%	5,0
Juridische zaken		0,0%	-100%	-0,1
Onderwijsspecifieke overhead	4,2%	2,7%	58%	11,8
Totaal	20,8%	21,3%	-2%	-3,8

Afbeelding 25: Overheadformatie in percentages t.o.v. totaal

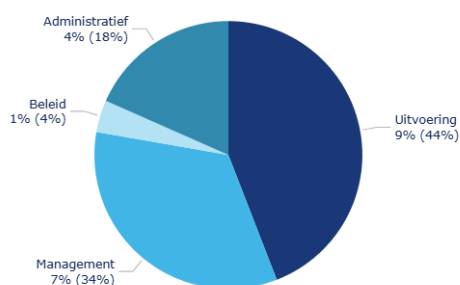
De onderstaande afbeelding (26) toont de overheadkosten van dit schoolbestuur. Zowel de totale kosten als de overheadkosten per fte. De overheadkosten van dit schoolbestuur liggen onder het gemiddelde van de referentiegroep. Het relatieve verschil ligt 3,6% lager dan de referentiegroep.

Functiegroep	Uw organisatie	Gemiddelde	Relatief verschil	Berekend verschil
Bestuur en directie, algemeen beleid en administratie	€ 9.638	€ 10.048	-4%	-€ 315.187
Personeel en organisatie	€ 1.162	€ 1.312	-11%	-€ 114.630
Financiën en control	€ 441	€ 1.045	-58%	-€ 463.510
Informatie en automatisering	€ 1.114	€ 1.394	-20%	-€ 214.598
Facilitaire zaken	€ 4.100	€ 5.765	-29%	-€ 1.278.337
Marketing en communicatie	€ 132	€ 292	-55%	-€ 122.639
Onderwijs & kwaliteit	€ 888	€ 274	224%	€ 471.479
Juridische zaken		€ 25	-100%	-€ 19.127
Onderwijsspecifieke overhead	€ 3.964	€ 2.088	90%	€ 1.440.658
Totaal	€ 21.440	€ 22.242	-4%	-€ 615.891

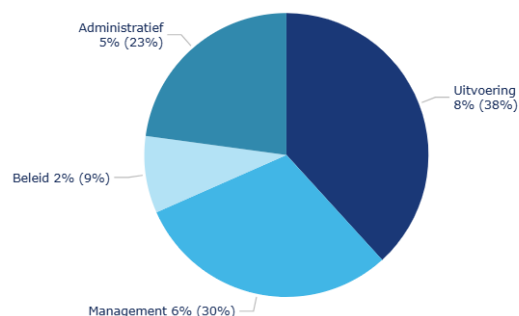
Afbeelding 26: Overheadkosten per fte- verdieping

In de onderstaande afbeelding (27) wordt, door middel van, cirkeldiagrammen weergegeven wat de functie-inrichting van het schoolbestuur is. Uit de afbeelding (27) blijkt dat dit schoolbestuur relatief meer fte in op management- en uitvoerende taken. Het schoolbestuur heeft een kleiner aandeel fte's ingezet op administratieve- en beleidstaken.

Overhead functie-inrichting van uw organisatie



Overhead functie-inrichting referentiegroep



Afbeelding 27: Taakverdeling binnen de overhead

In de onderstaande afbeelding (28) wordt weergegeven wat de mate van centralisatie binnen dit schoolbestuur is. Ten opzichte van de referentiegroep is de overhead minder gecentraliseerd. Dit betekent dat er binnen deze organisatie meer overheadtaken decentraal worden belegd.

Overhead	centraal		decentraal	
	Uw organisatie	Referentie	Uw organisatie	Referentie
Overhead	2,9%	4,0%	17,9%	17,3%
Bestuur en directie, algemeen beleid en administratie	0,2%	0,9%	8,9%	9,1%
Personeel en organisatie	1,1%	1,3%	0,2%	0,2%
Financiën en control	0,3%	1,0%	0,1%	0,1%
Informatie en automatisering	0,8%	0,2%	0,1%	0,8%
Facilitaire zaken	0,2%	0,4%	3,7%	4,1%
Marketing en communicatie	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%
Onderwijs & kwaliteit	0,3%	0,1%	0,6%	0,2%
Juridische zaken		0,0%		0,0%
Onderwijsspecifieke overhead		0,0%	4,2%	2,6%
Totaal	2,9%	4,0%	17,9%	17,3%

Afbeelding 28 Mate van centralisatie

Bijlage E – Toelichting werkzaamheden Infinite Financieel

Infinite Financieel⁷⁴ ondersteunt jaarlijks tientallen schoolbesturen en samenwerkingsverband in zowel het primair- als voortgezet onderwijs met controllerswerkzaamheden, advies en onderzoek. Vanuit de specialisatie in bedrijfsvoering binnen onderwijsorganisatie helpt Infinite Financieel besturen om hun (financiële) functie te versterken, risico's beter te beheersen en toekomstbestendige keuzes te maken. De opdrachten variëren van risico- en vermogensanalyses tot due-diligenceonderzoeken, het doorlichten en optimaliseren van stafbureaus en het verbeteren van allocatie en formatie binnen de organisatie. Door een combinatie van financiële expertise en kennis van het onderwijs kunnen complexe vraagstukken worden geduid.

Leden van het projectteam

Rick de Wit

Sinds 2008 is Rick werkzaam bij Infinite Financieel. Eerst als senior-adviseur, sinds 2014 als adjunct-directeur en sinds 2018 als directeur. Hij is de dagelijks leidinggevende van de bij Infinite Financieel werkzame adviseurs en is nauw betrokken bij hun controllers- en consultant opdrachten voor de klanten van Infinite Financieel. Daarnaast vervult hij zelf ook regelmatig consultancy- en interim managementopdrachten. Ook wordt hij regelmatig gevraagd als sparringpartner voor bestuurders van samenwerkingsverbanden of schoolbesturen.

Mark Ruitenbeek

Mark Ruitenbeek is sinds vijf jaar senior-adviseur bij Infinite Financieel. Hij is werkzaam als interim-controller bij schoolbesturen in het funderend onderwijs en begeleidt daarnaast diverse onderzoeken op financieel en bedrijfskundig vlak. Mark heeft eerder in zijn carrière (tot 2020) gewerkt als beleidsadviseur bekostiging en arbeidsvoorwaarden bij de PO-Raad en VO-raad en hij heeft gewerkt aan de bekostiging van de ziekenhuis- en revalidatiezorg, waardoor hij goed zicht heeft op bekostigingsvraagstukken in de publieke sector. Naast zijn werkzaamheden bij Infinite Financieel zit Mark sinds 2018 in de gemeenteraad van Veenendaal, waar hij o.a. ervaring heeft in de gemeentelijke rekenkamercommissie en als voorzitter van de gemeentelijke auditcommissie.

Leentje Bouwman

Leentje Bouwman is sinds januari 2025 werkzaam als junior adviseur bij Infinite Financieel. In deze rol ondersteunt zij collega's bij uiteenlopende vraagstukken op het gebied van bedrijfsvoering. Haar overstap naar de financiële sector markeert een bewuste carrièreswitch, nadat zij jarenlang werkzaam was in de horeca- en gastvrijheidsindustrie. In die periode ontwikkelde zij niet alleen sterke sociale en communicatieve vaardigheden, maar groeide ook haar interesse in bedrijfsvoering en organisatieprocessen. Leentje combineert een servicegerichte instelling met een nieuwsgierige, analytische blik en zet die graag in bij het ondersteunen van opdrachtgevers en collega's.

⁷⁴ <https://infinitefinancieel.nl/>