

## **Begroten is ruimte creëren**

### ***Over het nut van afdracht- en allocatiemodellen***

***Door Rick de Wit en Els Verschure (Infinite Financieel)***

Toen de “groeiregeling formatie” in het basisonderwijs nog op schoolniveau bestond kon je als schoolbestuur soms flink incasseren in bijzondere omstandigheden. Een substantiële verplaatsing van leerlingen van de ene naar de andere school onder hetzelfde bevoegde gezag kon een eenmalig voordeel van een ton of nog veel meer opleveren. De extra inkomsten gingen veelal nog in hetzelfde schooljaar op.

Begroten in het basisonderwijs draait in veel organisaties nog vooral om de vraag “Hoeveel kan ik uitgeven?”. De verandering van de groeiregeling (toekenning groeiformatie pas bij groei op bestuursniveau) leidt er voor veel schoolbesturen toe dat er van groeibekostiging geen sprake meer is. Weliswaar zijn er groeischolen, maar ook krimpscholen, zodat toe- en afname van leerlingen elkaar in evenwicht houdt. Toch zullen de groeischolen gefaciliteerd moeten worden. Er is een interne herverdeling van middelen nodig. De vraag wordt dan “Hoeveel heb ik nodig voor een goede exploitatie?”.

### ***Begroten vanuit behoefte***

De wens of de noodzaak te begroten vanuit behoefte in plaats vanuit via formules berekende beschikbare middelen heeft onderwijsorganisaties gebracht tot het ontwikkelen van afdracht- en allocatiemodellen. In deze manier van begroten staan twee vragen centraal:

- Welke activiteiten doen we bovenschools omdat dit noodzakelijk, efficiënt, solidair, logisch, goedkoper, kwalitatief beter of risicoverlagend is?
- Welk criterium of welke criteria bepalen welk budget per school beschikbaar is?

### ***Afdrachtmodel***

De kern van het afdrachtmodel, waarvan veel varianten bestaan, is dat een aantal werkzaamheden en activiteiten bovenschools wordt uitgevoerd, georganiseerd of ingekocht. De bekostiging hiervan vindt plaats doordat de scholen een percentage van hun inkomsten aan het bovenschoolse niveau afdragen. Mits simpel en op inhoudelijke gronden toegepast, is dit een bruikbaar model.

Er zijn ook risico's en valkuilen. We noemen er enkele.

1. Het afdrachtpercentage komt centraal te staan. Er wordt dan geen inhoudelijk gesprek gevoerd over de bovenschools te verrichten taken en uit te voeren activiteiten. Euro's zijn leidend. De bovenschoolse budgethouder mag uitzoeken wat met het afgedragen geld mogelijk is.
2. Er vindt een onnodige detaillering plaats. Er wordt niet gedacht in één af te dragen bedrag, maar per deelbudget worden afdrachtppercentages bepaald: 60% P&A-budget, 5% MI budget (ABB), € 5 per leerling van het ICT budget, etc. Voor je het weet gaan de gesprekken in de begrotingstijd over de hoogte van deze percentages (moet het niet 58% en € 4,80 zijn?), in plaats van over de vraag waar-waarom, met welke middelen gerealiseerd moet worden.

### ***Allocatiemodel***

Alloceren betekent toewijzen. In het allocatiemodel draait het niet om het afdragen van geld, maar om het toedelen ervan. Deze methode past erg goed bij de lumpsum systematiek. Rijksbaten worden weliswaar berekend op schoolniveau, maar geïncasseerd op bestuursniveau. Het bestuur/bevoegd gezag bepaalt – op basis van vastgesteld beleid- wie welke middelen mag besteden. Het bestuur kan dus ervoor kiezen de toegekende middelen op een andere wijze over de scholen te verdelen. . Deze herverdeling kan wenselijk zijn, omdat (onder meer) de bekostigingsformules van de rijksoverheid leiden tot onlogische cumulatie van middelen op bepaalde scholen of tot ontoereikende budgetten voor scholen in specifieke omstandigheden. Scholen met meerdere locaties ontvangen daarvoor geen extra gelden. Een bestuur dat dislocaties in stand wil houden, zal zich over de vraag moeten

buigen hoe deze dislocaties bekostigd moeten worden. Of omdat parameters in bekostigingsformules in de praktijk niet gehanteerd worden. Onderzoek wijst uit dat basisscholen meer formatie per onderbouw leerling ontvangen dan per bovenbouwleerling, maar de groepen in de onderbouw zijn in de praktijk gemiddeld niet kleiner. De werkelijkheid kent geen relatie met de systematiek in de bekostigingsformules. Een herverdeling van de middelen kan de totale slagkracht van de organisatie vergroten, op voorwaarde dat er niet louter in geld wordt gedacht, maar een echte verbinding ontstaat tussen (strategische) onderwijskundige doelstellingen en de beschikbare financiën. Ook een discussie over solidariteit en autonomie is bij deze herverdeling van middelen niet te vermijden.

De realiteit gebiedt vast te stellen dat budgetten in het primair onderwijs niet de ruimte bieden om tientallen procenten van het budget vrij te alloceren. Maar de praktijk leert dat er wel enige ruimte gecreëerd kan worden. Zeker bij het bepalen van verdeelsleutels voor noodzakelijke formatie en de bijbehorende kosten. De verschillen in groepsgrootte bij scholen zijn vaak aanzienlijk. Ook de onderwijstijden en verschillen tussen onder- en bovenbouw zijn allang niet meer universeel. Alloceren is het opzoeken van plaatsen waar het met iets minder kan en plaatsen waar het (tijdelijk) met iets meer moet.

#### ***Valkuilen en aandachtspunten***

Het werken met een allocatiemodel kent aandachtspunten.

- Door alloceren zijn er niet méér middelen beschikbaar. Het beschikbare geld kan maar eenmaal uitgegeven worden. Herverdeling van gelden doet een beroep op gezamenlijke verantwoordelijkheid. Wanneer het draagvlak ontbreekt, is de kans groot dat een discussie over allocatiebeleid ontaardt in tegenstellingen tussen een stafbureau en scholen.
- De neiging bestaat soms om de interne herverdeelsleutels zó complex te maken, dat “Den Haag” er jaloers op wordt. Het oude Londo-systeem is afgeschaft omdat het rekening hield met zoveel specifieke omstandigheden, dat het volstrekt onwerkbaar werd. “Eerlijke” allocatiemodellen hebben de neiging minder transparant te worden. Een allocatiemodel moet niet alleen begrijpelijk zijn voor de bedenkers, maar vooral voor de betrokkenen, schooldirecties en medezeggenschapsraden. Houd het simpel en corrigeer waar nodig.
- Managers zullen ondersteuning nodig hebben bij het doorrekenen van scenario’s. Dit moet georganiseerd worden. Wat betekenen beleidsbeslissingen voor de afzonderlijke scholen. Begroten naar behoefte betekent niet dat de bomen tot de hemel groeien. Uiteindelijk is een sluitende meerjarenbegroting voor de meeste organisaties met het oog op de continuïteit een absolute voorwaarde.
- Allocatiemodellen bieden de mogelijkheid voor eigen bestuursbeleid en de mogelijkheid om een eigen invulling te geven aan het overheidsbeleid. Het beleid van de rijksoverheid komt in de bekostiging tot uiting, bijvoorbeeld door de gewichtenregeling en het toekennen van zorggelden. Als dan blijkt dat besturen met eigen verdeelmodellen stelselmatig afwijken van dit beleid, kan dit voor de overheid aanleiding zijn tot herziening van datzelfde beleid met ongewenste financiële effecten.

#### ***2011 en verder***

Uw begrotingsproces 2011 is waarschijnlijk al te ver om een compleet nieuw allocatiemodel te

introduceren. Wel kunt u in 2011 de discussie starten, zodat de begroting 2012 op een nieuwe leest geschoeid kan worden. Voor de begroting 2011 resten er voldoende quick-wins:

1. Maak tegelijkertijd met de begroting 2011 het formatieplan 2011-2012. Wijzigingen in de formatie 2011-2012 moeten meegenomen worden in de begroting voor 2011. Het komt nog veel voor dat in de begroting de materiële lasten gedetailleerd begroot worden en de personele lasten slechts gebaseerd worden op een deel van het begrotingsjaar.
2. Werk, als “financiën” en “formatie” gescheiden domeinen zijn, samen. In de praktijk komt het voor dat “financiën” de toedeling van de formatie verneemt, nadat de begroting is vastgesteld. De begroting hoort leidend te zijn voor de formatieplanning en niet andersom. Wie de quick wins 1 en 2 toepast, organiseert één jaarlijks moment van integrale afweging.
3. Bedenk van te voren hoe het niet realiseren van aannames bij de inkomsten opgevangen kan worden. *Welke consequenties kan het handhaven van de nullijn voor de ambtenarsalarissen hebben voor de batenkant van de begroting?* Neem daar een post in de begroting voor op.
4. Creëer een budget voor innovaties en projecten. Een begroting is een beleidsinstrument. Zorg ervoor dat de begroting het mogelijk maakt beleidsvoornemens uit te voeren.

#### ***Algemene principes bij begroten***

Het zoeken van koppelingen tussen de naam van de baten en de categorie uitgaven komt vaker voor in begrotingsprocessen. Veel onderwijsorganisaties proberen zo nauwkeurig mogelijk te becijferen hoeveel men aan bekostiging en subsidies zal gaan ontvangen, om vervolgens te berekenen welke formatie of materiële uitgaven hiermee gerealiseerd kunnen worden. Hiermee wordt onzekerheid op onzekerheid gestapeld. Een gemiddelde onderbouwing van subsidiegelden wordt als uitgangspunt voor beschikbare budgetten genomen. De situatie in de eigen organisatie wordt niet als vertrekpunt genomen: “Welke uitgaven zijn waar nodig?”

“In control” zijn of komen met betrekking tot de kosten start juist aan de uitgavenkant. Een onderwijsorganisatie kan zijn kosten in het komende kalender- of schooljaar vrij scherp begroten op basis van op dag X bekende contracten, ervaringscijfers, voornemens en benodigde formatie<sup>1</sup>. Zo ontstaat een begroting die gebaseerd is op helder begrote kosten op een bepaald moment. Als de kosten zo nauwkeurig mogelijk zijn berekend, wordt vervolgens de beschikbare dekking (baten) zo nauwkeurig mogelijk bepaald. Baten bekend op datum X aangevuld met aannames. In deze aannames schuilen de voornaamste risico's. Die aannames hebben bijvoorbeeld betrekking op nog onzekere inkomsten (bepaalde additionele subsidies) en nog onbekende aanpassingen en indexeringen (zal het Rijk gestegen salarissen en/of premies gaan compenseren?). Onderdeel van het begrotingsbesluit is besluitvorming over hoe te handelen indien de aannames niet (geheel) uitkomen. In dit denkmodel worden zo nauwkeurig mogelijk berekende uitgaven geplaatst tegenover zo nauwkeurig mogelijk becijferde inkomsten, inclusief oplossingen voor onzekerheden. De vraag of de materiële baten de materiële lasten dekken staat niet in de eerste plaats centraal. Bij structurele onevenwichtigheid onder de streep moet er natuurlijk wel worden ingegrepen. De begroting van een onderwijsorganisatie wordt niet primair gemaakt om de vraag te beantwoorden of onderdelen van de baten en lasten in evenwicht zijn, maar wordt gemaakt om keuzes te kunnen maken en de organisatie te (be)sturen.

*(Rick de Wit en Els Verschure zijn als senior adviseur werkzaam bij Infinite Financieel B.V. Infinite is gespecialiseerd in het adviseren over financiële en bedrijfsvoeringsvraagstukken in het onderwijs; [www.infinitebv.nl](http://www.infinitebv.nl).)*

Dit artikel is verschenen in SchoolManagement Totaal, november 2010