

## **Mogelijke gevolgen van de invoering van de bestemmingsbox PO**

### **Het dilemma van de overheid**

Vier jaar geleden werd de lumpsumbekostiging in het PO ingevoerd. Politiek en beleidsmakers worstelen er regelmatig mee. Een scala aan geormerkte subsidieregelingen naast de lumpsumbekostiging is één van de gevolgen. De bestemmingsbox een ander gevolg. De bestemmingsbox is een hulpmiddel in het spanningsveld tussen de autonomie van het schoolbestuur enerzijds en beleidsdoelstellingen en informatiebehoeften van de overheid anderzijds.

### **Samenvatting van de regeling**

De overheid kan schoolbesturen verplichten om over de besteding van bepaalde aanvullende of bijzondere bekostiging nadere informatie te verstrekken. Dit wordt "verstrekking van bijzondere gegevens" genoemd. Het schoolbestuur verstrekt deze bijzondere gegevens in de vorm van een beknopt verslag als bijlage bij het jaarverslag van het jaar waarin de middelen zijn ontvangen of besteed. Voor de schooljaren 2010-2011 tot en met 2013-2014 heeft het verstrekken van bijzondere gegevens betrekking op twee budgetten:

- de Regeling bijzondere bekostiging taal, rekenen en opbrengstgericht werken.
- de middelen bestemd voor de bestrijding van onderwijsachterstanden (artikel 28 en 28a Besluit bekostiging WPO).

Het beknopte verslag moet antwoord geven op de vraag hoe de verleende aanvullende of bijzondere bekostiging heeft bijgedragen tot het daarmee beoogde doel. Daarbij worden in ieder geval gegevens verstrekt omtrent de hoogte van de bestede bedragen per activiteit.

Het gaat om een lichte vorm van informatievoorziening, niet om een verantwoording. De accountant gaat de informatie niet controleren.

De beleidsdoelen die in de bestemmingsbox worden opgenomen komen tot stand in overleg tussen met ministerie, de PO-Raad en de vakorganisaties. Het betreft hier dan ook onderwerpen die binnen de samenleving spelen. Het is van maatschappelijk belang dat deze beleidsdoelen door de instellingen worden opgepakt.

### **Passende vorm**

De maatschappelijke ontwikkeling is dat er meer horizontale verantwoording wordt verwacht, communicatie en transparantie over doelen, inzet van middelen en behaalde resultaten. De overheid stelt geld beschikbaar en heeft verwachtingen over de doelen die de onderwijssector nastreeft. Het kan dus als vanzelfsprekend worden beschouwd dat de onderwijssector vertelt of die doelen worden gehaald. De door de overheid gekozen constructie van bestemmingsboxen past hierbij. Enerzijds houdt het bestuur bestedingsvrijheid, anderzijds wordt wel gedurende een aantal jaren door het bestuur verteld over het behalen van de overheidsdoelen en de daarbij ingezette middelen. Verschillende onderwijsorganisaties werken inmiddels al vanuit deze attitude. Begroting en administratie zijn dan zodanig ingericht dat er gestuurd kan worden op activiteiten en doelen. De organisatie is dan feitelijk al klaar voor de bestemmingsbox. Maar nog lang nog niet alle organisaties zijn zover.

### **Van achter naar voren**

Het is niet moeilijk te voorspellen dat er in diverse organisaties in het voorjaar van 2011 lichte paniek uitbreekt, omdat er, via een bepaald format, samen met het jaarverslag informatie moet worden opgeleverd over de besteding van de middelen voor kwaliteitsbeleid (taal en rekenen) en bestrijding onderwijsachterstanden. Er wordt uitgezocht om welke bedragen het gaat, er wordt het nodige intern gebeld en gemaïld, de duimen worden geraadpleegd en er worden wat bedragen en teksten aan het papier toevertrouwd. Aan de verplichting is voldaan. Of de overheid betrouwbare informatie krijgt

geleverd is de vraag. Of de organisatie er zelf beter van wordt is geen vraag, dit is namelijk niet zo. Er wordt een kunstje opgevoerd.

### **Van voor naar achteren**

Beter is van voor naar achteren te werken. De vragen die de overheid beantwoord wenst te zien in het kader van de bestemmingsbox, zijn vragen die de onderwijsorganisatie zelf ook beantwoord zou moeten willen zien. Dit kan op de volgende manier.

In een toelichting op de begroting, of in een jaar-, school- of beleidsplan wordt vastgesteld welke (bijzondere) middelen beschikbaar zijn, wat er (extra) bereikt moet worden met deze middelen, door middel van welke activiteiten dit zal gebeuren en wanneer en hoe resultaten en opbrengsten worden vastgesteld. De informatie die aan de overheid moet worden geleverd kan ontleend worden aan dit proces: welke afwegingen zijn gemaakt, welke activiteiten gepland en uitgevoerd, welke uitgaven begroot en gedaan, welke resultaten gerealiseerd?

Implementatie van de bestemmingsbox is dan vooral een taak van bestuur en management. Als de hiervoor beschreven werkwijze een "basisattitude" van de organisatie wordt, hoeft er geen extra werk verricht te worden.

### **Consequenties voor de administratie?**

De overheid stelt in de toelichting op de regeling bestemmingsbox nadrukkelijk dat het niet de bedoeling is dat de administratie op de regeling wordt aangepast. "Kern is dat bestuurders, schoolleiders en leraren zich tevoren bewust zijn hoe het geld wordt ingezet en achteraf bedenken of dat zo is gebeurd". In dat proces zijn drie stappen te onderscheiden: plannen, begroten en volgen.

#### Plannen

Tijdens het opstellen van bijvoorbeeld de meerjarenbeleidplannen en schoolplannen moet bepaald worden welke activiteiten men op het benoemde beleidsdoel wil gaan uitvoeren. De start van de begrotingscyclus is dan dus niet wat is er aan geld beschikbaar en waar hebben we het in het verleden aan uitgegeven, maar veel meer: waar vinden wij dat onze beleidsdoelen moeten liggen, waar vindt de overheid dat onze beleidsdoelen moeten liggen, en hoe denken wij hier inhoudelijk invulling aan te gaan geven.

Dit kan tevens een goed moment zijn om eens na te gaan of er binnen de organisatie nog andere beleidsdoelen zijn die extra aandacht verdienen en die ook als aparte activiteit benoemd kunnen worden.

#### Begroten

Vervolgens dienen de geplande activiteiten omgezet te worden in geld. Hoeveel kosten de geplande activiteiten en heeft men er dit ook voor over?

De uitkomsten en berekeningen hiervan worden vervolgens in de (meerjaren)begroting opgenomen. Natuurlijk wordt hierbij rekening gehouden met wat er aan geld beschikbaar is en wat al aan (vaste) lasten wordt uitgegeven (welke verplichtingen u al heeft lopen). Vermoedelijk zal het gevolg zijn dat in eerste instantie uw begroting negatief zal zijn. Uw plannen zijn groter dan uw portemonnee. U zult dan vervolgens moeten gaan kijken welke plannen u wilt gaan bijstellen om toch tot een sluitende begroting te komen. Op deze manier krijgt u dus reële plannen die met de beschikbare middelen ook te realiseren zijn.

#### Volgen

Tijdens de looptijd van het beleidsdoel moet gevolgd worden of enerzijds de geplande activiteiten goed lopen en anderzijds of de financiële uitputting naar verwachting verloopt. Om dit laatste op een adequate manier te kunnen doen is wellicht toch een heel beperkte aanpassing van de administratie noodzakelijk.

In veel administraties is het mogelijk om gebruik te maken van meerdere dimensies. Wat houdt dat in, een extra dimensie?

Aan iedere boeking die in uw administratie gemaakt wordt, worden een aantal labels meegegeven. Bijvoorbeeld op welk grootboeknummer moet de boeking gedaan worden. Op welke school moet het geboekt worden, of binnen de school, op welke (sub) locatie. Deze labels worden dimensies genoemd. In veel boekhoudpakketten heeft u de mogelijkheid om naast de bovengenoemde, en veel gebruikte dimensies, ook nog andere labels mee te geven. Op deze manier kunt u boekingen clusteren.

Ongetwijfeld kunt u vanuit uw administratie overzichten per school draaien. Door de meerdere dimensies te gebruiken krijgt u de mogelijkheid om ook andere doorsnede of selecties uit uw financiële administratie te halen. Door bijvoorbeeld aan de boekingen die vallen onder het benoemde beleidsdoel een extra labeltje mee te geven kunt u een overzicht draaien van alle lasten van een beleidsdoel.

Hierdoor kunt u nauwkeurig volgen of de uitgaven die u wilde gaan doen voor een beleidsdoel ook in de pas lopen met de werkelijkheid. Vervolgens kunt u deze financiële gegevens koppelen aan verzamelde inhoudelijke gegevens. Als de uitgave op een beleidsdoel op 50% van het budget ligt, loopt de voortgang van het project dan gelijk op.

Door deze systematiek kunt u op een goede manier beoordelen of de gewenste doelen ook tegen de gewenste kosten gehaald gaan worden

Een andere methodiek is die van de "schattende calculatie". Deze wordt in de regeling gepropageerd. In de regeling is aangegeven dat de bedragen die per school voor een regeling uit de bestemmingsbox zijn uitgegeven aan het einde van de boekingsperiode door middel van een "schattende calculatie" berekend kunnen worden. Deze berekening kan buiten de reguliere administratie plaats vinden. Bij deze methode wordt er dus aan het eind van de periode een schatting gemaakt hoeveel geld op welke school aan een bepaald beleidsdoel is besteed. Deze schatting hoeft niet onderbouwd te worden met stukken uit de administratie. Binnen de regulieren administratie hoeven dus voor deze oplossing geen aanpassingen gedaan te worden. Deze methode is ongetwijfeld het minst arbeidsintensief, maar is daarnaast zeer beleidsarm. De invoering van de bestemmingsbox heeft ook als achterliggend doel schoolbesturen na te laten denken over de meest optimale besteding van middelen. Inpassen van de beleidsdoelen in de organisatie moeten reeds aan de voorkant beginnen. Tijdens het opstellen van de plannen en de daaruit volgende begroting.

Door Lex Albers, Infinite Financieel. Dit artikel is verschenen op de website van Infinite, september 2010