Budgetteren

1. Inleiding

In de meerjaren- en jaarbegroting worden de (gewenste) resultaten beschreven. Om deze resultaten te bereiken vindt budgettering plaats. Per onderdeel wordt vastgesteld welke activiteiten moeten worden uitgevoerd, welke middelen daarvoor beschikbaar zijn, wie verantwoordelijk is en welke resultaten naar verwachting moeten worden bereikt.

Het proces van budgetteren kent hiervoor twee instrumenten:
het budget;
het managementcontract.

Het ***budget*** is het instrument waarin de afspraken tussen enerzijds de bovenschoolse directie en anderzijds de verantwoordelijke functionarissen binnen het stafbureau of de schooldirecteuren in kwantitatieve en financiële zin zijn vastgelegd. Het budget is het door beide partijen goedgekeurde, financiële deel van het jaarplan. Het draagt het karakter van een taakopdracht en is daarmee een belangrijk hulpmiddel om beheersing (control) mogelijk te maken bij de gedelegeerde verantwoordelijkheden.
Belangrijk bij het opstellen van een budget is dat de verantwoordelijke staffunctionaris of schooldirecteur invloed kan uitoefenen op de hoogte van het budget en op de verwachte resultaten. Hij moet zich er immers aan committeren.

Het ***managementcontract*** is een zakelijke afspraak tussen twee managementniveaus. Het contract kent naast de financiële aspecten (het budget) ook niet-financiële maatstaven. Het contract wordt in principe jaarlijks opgesteld en kent een aantal eisen:
er moet tussen beide partijen sprake zijn volledige overeenstemming over de inhoud en de randvoorwaarden;
enige vorm van beloning als het contract gehaald wordt, is aan te raden;
de relatie tussen beide partijen moet duidelijk zijn (waar begint en eindigt de verantwoordelijkheid van de staffunctionaris/schooldirecteur);
de meetpunten voor het resultaat (zowel de financiële als de niet-financiële) moeten duidelijk zijn.

Budget en contract zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden en met de inrichting van de administratieve organisatie en interne controle (AO/IC). U dient zich ervan bewust te zijn dat de afspraken rond budgetteren en de wijze waarop u rapporteert, onderdeel zijn van de administratieve organisatie en interne controle.

2. Voorbereiding en voorwaarden

2.1 Voorbereiding

Een voorwaarde bij budgettering betreft het formaliseren van de financiële taakverdeling. Het is van belang dat u tussen verschillende stappen binnen het proces zoveel mogelijk belangentegenstellingen opstelt, ook wel functiescheiding genoemd. Door deze functiescheiding creëert u maatregelen van interne controle. Dit betekent, dat als het proces goed werkt, de betrouwbaarheid ervan toeneemt.
Deze formalisering moet op papier vastgelegd (contract) zijn en kent de volgende functies:

- registreren
- bewaren
- beschikken
- controleren
- uitvoeren

Een korte toelichting:
Registreren: Deze functie houdt in dat de functionaris zaken vastlegt op papier of bijvoorbeeld in de computer. Hierbij kunt u bijvoorbeeld denken aan het verwerken van gegevens over de leerlingen in de leerlingenadministratie.
Bewaren: De functie is puur bewaren, hierbij kunt u denken aan het bewaren van kasgelden of de voorraad leermiddelen.
Beschikken: Deze functie houdt in dat de functionaris beschikkingsbevoegdheid heeft. Een voorbeeld van deze functie is het bestellen van goederen en/of het doen van betalingen.

Controleren: De controlerende functie heeft tot doel om de andere functies te controleren. Een voorbeeld kan zijn de externe accountant.
Uitvoeren: Deze functie is gericht op het uitvoeren van werkzaamheden. Hierbij kunt u bijvoorbeeld denken aan het invoeren van cijfers in de leerlingenadministratie door de managementassistent.

2.2 Voorwaarden

Door de formalisatie ontstaan mogelijkheden tot voldoende functiescheiding binnen de organisatie. Door taken te definiëren is op zich nog niet beslist wie belast wordt met de uitvoering en hoe het proces vervolgens gaat verlopen. We komen dan bij de 5 voorwaarden voor budgettering.
Vaststellen wie belast wordt met de uitvoering. Dit hangt samen met de grootte van de organisatie, de aard van de taakverdeling binnen de organisatie als geheel en de scholen afzonderlijk, de beschikbare kennis in financieel opzicht binnen de organisatie en de schoolleiding, de omvang van de schooladministratie en de mate waarin gebruik gemaakt kan worden van delegatie van bevoegdheden
Rekening houden met toekomstige ontwikkelingen. Hier geldt, precies zoals dat bij het opstellen van de begroting gebeurt, dat er binnen het budget rekening wordt gehouden met toekomstige ontwikkelingen. Beleid speelt in op deze toekomstige ontwikkelingen, binnen het (taakstellende) budget moet hiervoor dus ruimte worden gemaakt.
Creëren draagvlak. Als mensen verantwoordelijk moeten zijn, dan moet het budget wel in onderling overleg tot stand gekomen zijn en de verantwoordelijke moet er invloed op hebben kunnen uitoefenen. De budgethouder moet het budget als een persoonlijke taak en zaak ervaren, zich ermee verbonden voelen. Budgethouderschap vraagt om durf. Een weinig ondernemende budgethouder zal snel de hand op de knip houden, want niets doen is op korte termijn altijd goedkoper dan wel iets doen. Maar op die manier worden de doelen niet bereikt. De kunst is dus om al handelend op het budget te blijven letten. Betrokkenheid is hiervoor een voorwaarde.
Opzet en inrichting van de financiële administratie. Vanuit de boekhouding moet het mogelijk zijn om periodiek informatie te verstrekken aan de budgethouder in het kader van de budgetbewaking.
Daadwerkelijke toekenning van bevoegdheden en verantwoordelijkheden. Deze voorwaarde lijkt een open deur, maar in de praktijk blijkt nog al te vaak dat het bevoegd gezag of het (bovenschools) management zich blijft bemoeien met het toegekende budget. Bij het opstellen van de managementcontracten en het toekennen van de budgetten, moet de eindverantwoordelijke binnen de organisatie dan ook daadwerkelijk de intentie hebben bevoegdheden en verantwoordelijkheden toe te kennen aan de budgethouders.

3. Vaststelling, toewijzing en autorisatie

3.1 Vaststelling

Het strategisch beleidsplan, een jaarplan of een beleidsnotitie worden vertaald in een activiteitenplan. Buiten een opsomming van de te verrichten activiteiten zal hierin tevens voor de school de overgang tussen het strategische en het tactische denkniveau moeten worden gerealiseerd. Hierdoor kan een realistische planning plaatsvinden in de begroting, zowel inhoudelijk als financieel.
Bij de inhoudelijke planning dienen twee zaken tot uiting te worden gebracht:
een beschrijving of aanduiding van de na te streven doelstellingen;
een zo concreet mogelijke beschrijving van de activiteiten, die nodig worden geacht om het doel te bereiken. Deze beschrijving moet SMART zijn geformuleerd: duidelijk of specifiek (S), meetbaar (M), passend binnen het beleid en acceptabel (A), realistisch (R) en tijdgebonden (T).
Juist wanneer men erin slaagt tot een concrete beschrijving van de (gewenste) activiteiten te komen, bestaat een betere gelegenheid tot de financiële onderbouwing ofwel tot het opstellen van de bijbehorende begroting.
Het slotstuk is dan de toewijzing van de budgetten die nodig zijn voor het verwezenlijken van de doelen.

3.2 Toewijzing en autorisatie

De voor een activiteit opgestelde begroting gaat door een autorisatie, een bindende toewijzing van de geraamde middelen, over in een budget.
Bij autorisatie wordt de budgethouder enerzijds voor de uitvoering van de (deel)begroting verantwoordelijk gesteld en anderzijds tot de beschikking over de begrote middelen, het budget, gemachtigd. In beginsel zal uit de taakstelling in de begroting voortvloeien welke verantwoordelijkheden en bevoegdheden aan de budgethouder worden toegekend.
Deze elementen moeten wel op elkaar zijn afgestemd. Het beheersdomein van de budgethouder zal daarbij vervolgens beperkt moeten zijn tot de zogenoemde beheersbare kosten (werkbudget). Bij de

diverse activiteiten in de school kunnen naast de directeur als budgethouder ook overige budgethouders worden benoemd.
Taken en bevoegdheden dienen hierbij vooraf vastgesteld te worden.
Het is voor een organisatie van essentieel belang om een duidelijke taakverdeling af te spreken en de daarbij behorende bevoegdheden schriftelijk vast te leggen. Een goede werkgever zorgt dat een budgethouder niet alleen de rechten, maar ook de plichten kent. Duidelijke toekenningsmomenten en op papier gezette en ondertekende afspraken helpen hierbij. De twee partijen sluiten derhalve een managementcontract.

Het initiëren, opstellen en onderhouden geschiedt daarnaast in een zgn. mandaatregister ofwel autorisatieregister, dat onderdeel is van een handboek administratieve organisatie.
Op de school (of administratiekantoor) en bij het bestuur dient dus een overzicht aanwezig te zijn welke personen in de school het budgethouderschap vervullen. Ook de paraaf van de budgethouder(s) moet daarbij bekend zijn.

De budgethouder krijgt van het bevoegd gezag of het (bovenschools) management de bevoegdheid om het budget in te zetten voor het verwezenlijken van de doelen. Hij krijgt ook de verantwoordelijkheid voor het budget. Het doel geeft veelal aan wát er bereikt moet worden, maar niet hoe dit moet gebeuren. De budgethouder is dan vrij in de besteding van het budget, mits het maar gebruikt wordt om het doel te realiseren.
Soms vindt oormerking van het budget plaats. Er wordt dan bijvoorbeeld besloten dat een bepaald percentage van het budget ingezet moet worden voor de nascholing van medewerkers. Voor deze oormerking moet een goede reden zijn, omdat voor de budgethouder deze bemoeienis meestal niet erg motiverend werkt.

4. Uitvoering en beheer

De budgethouder gaat aan de slag, werkt aan het verwezenlijken van de doelen en zet daarvoor het toegekende budget in. Op hetzelfde moment begint het bewaken van de budgetinzet.
Budgettoekenner en budgethouder hebben beiden belang bij een goede en tijdige rapportage. Het stelt hen in staat om tussentijds bij te sturen en daarmee hun verantwoordelijkheid te dragen.
Is het budget overschreden of dreigt het te worden overschreden, dan is aanpassing noodzakelijk. Die aanpassing kan bestaan uit een verruiming van het budget als blijkt dat het oorspronkelijk geplande budget te laag is om de doelen te bereiken. Als de overschrijding een gevolg is van uit de hand gelopen uitgaven, kan besloten worden tot bezuinigen.
Ook als er onderschrijding is, moet actie ondernomen worden en uitgezocht worden waardoor de onderschrijding plaatsvindt.
In beide situaties is een goede rapportage onontbeerlijk.

5. Verantwoording en evaluatie

Na afloop van de budgetperiode wordt verantwoording afgelegd over de inzet van het budget en over de gerealiseerde doelen. De gang van zaken wordt geëvalueerd: was het een werkbaar budget, zijn de afgesproken doelen bereikt, voldeed de rapportage aan de verwachtingen, zijn zaken over het hoofd gezien, enz. Een goede evaluatie zorgt ervoor dat men wijzer de nieuwe budgetperiode ingaat en zorgt ervoor dat de beleidsplannen, waar nodig, bijgesteld kunnen worden.