

Begroten in onzekere tijden

Door: Ad van Acht



Samenvatting

Voor het bestuur/de directie en de Raad van Toezicht van een school is het van belang dat het onderwijsproces goed kan blijven lopen, ook in onzekere tijden. Een begroting en meerjarenbegroting helpen om zicht en grip te houden op de financiën van de school. In een tijd van meer onzekerheden vermindert de betrouwbaarheid van die begrotingen. Gelukkig zijn er manieren om aan begrotingen inzichten toe te voegen, die meer financiële houvast geven in tijden van onzekerheid. In dit paper komen er twee aan de orde: meerdere scenario's opnemen in de (meerjaren)begroting en het toevoegen van een gevoeligheidsanalyse aan de begroting. Dat vraagt weliswaar extra voorbereiding en rekenwerk van m.n. de controllers. Maar het leidt voor bestuur/directie en Raad van Toezicht tot bruikbare inzichten om in een tijd van grotere onzekerheid de juiste beslissingen te nemen om de (financiële) stabiliteit van de school te waarborgen.



KPC Groep

Verstand van leren
Gevoel voor mensen

www.kpcgroep.nl

Inleiding

Ieder jaar maakt een school een begroting en meerjarenbegroting. Het doel hiervan is om zicht te krijgen en grip te houden op de financiële ontwikkeling van de school¹. Inzichten die begrotingen geven kunnen voor het schoolbestuur aanleiding zijn om maatregelen te nemen of nieuw beleid te ontwikkelen. Financiële ruimte geeft de mogelijkheid om extra onderwijsactiviteiten te starten, bij financiële tekorten moet bezien worden hoe die het beste bestreden kunnen worden. Begroten betekent naar de toekomst kijken en de toekomst is hoe dan ook onzeker. De laatste tijd zijn die onzekerheden alleen maar groter geworden en daarmee is het begroten moeilijker geworden. In deze bijdrage worden enkele actuele onzekerheden benoemd en reik ik manieren aan hoe met die onzekerheden kan worden omgegaan. Doel: de bestuurder meer handvatten geven om financiële grip te houden op zijn/haar organisatie.

Onzekerheden aan de batenkant

Voor de bekostiging van het onderwijs is het aantal leerlingen per 1 oktober van het voorafgaande jaar leidend². Niet alleen de lumpsum wordt (grotendeels) gebaseerd op dat aantal leerlingen, ook incidentele subsidieregelingen en gelden voor lichte ondersteuning. Scholen zijn in staat om het aantal leerlingen goed te voorspellen, daarbij geholpen door allerlei data die hierover beschikbaar zijn. Bij de inschatting van het aantal leerlingen zit de grootste onzekerheid in het aantal leerlingen in leerjaar 1. Hoewel redelijk goed in beeld is hoe groot de totale aanwas van nieuwe leerlingen in een bepaalde regio is, is het van tevoren niet duidelijk hoe die groep zich verdeelt over de verschillende scholen binnen die regio. Naarmate leerlingen en hun ouders uit meerdere scholen in de naaste omgeving kunnen kiezen, wordt die onzekerheid groter. Een andere onzekerheid van de bekostiging zit 'm in het normbedrag dat per leerling ontvangen wordt. Voor de lumpsum zijn deze normbedragen tijdig beschikbaar. Maar bij andere, veelal tijdelijke, subsidieregelingen geldt vaak dat de te verwachten subsidiebedragen niet bekend zijn op het moment dat de (meerjaren)begroting wordt opgesteld. Een actueel voorbeeld hiervan is de subsidieregeling voor verbetering van basisvaardigheden van leerlingen. Vooruitlopend op een structurele regeling is er een tijdelijke subsidiemogelijkheid voor schooljaar 2022-2023 en schooljaar 2023-2024 (tot 1-1-2024) in het leven geroepen. Scholen die zich daarvoor hadden ingeschreven, kregen pas eind oktober 2022 te horen of en zo ja voor welk bedrag een subsidie werd toegekend. Het schooljaar 2022-2023 is dan al een paar maanden oud en het formatieplan voor dat schooljaar is al een half jaar eerder opgesteld. Eenzelfde onzekerheid is er bij de subsidie voor Sterk Techniek Onderwijs. Vanaf 1 augustus 2024 start hiervan de structurele fase, maar nog steeds is niet bekend hoe de beschikbare subsidie verdeeld zal gaan worden over de deelnemende scholen. Van de NPO-gelden is wel bekend wat het te ontvangen bedrag in 2022-2023 zal zijn. Ook is inmiddels bekend dat scholen de NPO-gelden kunnen inzetten tot en met schooljaar 2024-2025.

¹ Dit geldt voor iedere school. Dit paper is geschreven vanuit het perspectief van een school voor Voortgezet Onderwijs.

² Veel scholen houden in de financiële administratie het kalenderjaar aan en niet het schooljaar.

Voor schoolbesturen zijn tijdelijke subsidies naast de lumpsum natuurlijk van harte welkom; het geeft meer financiële armslag. Het is daarbij wel van belang dat het bestuur pas activiteiten organiseert als het zeker is dat de tijdelijke subsidie ontvangen gaat worden. Daarnaast is het goed dat het bestuur zicht houdt op de inzet van deze tijdelijke middelen: worden er alleen tijdelijke, extra onderwijsactiviteiten mee bekostigd of wordt een deel gebruikt voor bekostiging van reguliere onderwijsactiviteiten? Scholen die in een krimp-situatie zitten, komen gemakkelijk in de verleiding om tijdelijke gelden in te zetten om bestaande, structurele onderwijsactiviteiten te behouden. De kans bestaat dat zij bij het wegvallen van de tijdelijke inkomsten een financieel probleem krijgen. De volgende vereenvoudigde voorbeelden maken dit duidelijk. Voor school A geldt dat zij in de periode 2022-2026 een stabiel aantal leerlingen heeft en dat zij de NPO-gelden inzet voor tijdelijke extra onderwijsactiviteiten. School B kent vanaf 1-10-2023 een jaarlijkse daling van het aantal leerlingen en zet de tijdelijke NPO-gelden (deels) in voor handhaving van de bestaande onderwijsactiviteiten³.

School A:

2023		2024		2025		2026	
baten	lasten	baten	lasten	baten	lasten	baten	lasten

	Tijdelijke baten		Tijdelijke lasten
	Structurele baten		Structurele lasten

Opmerkingen bij school A:

- De tijdelijke NPO-gelden worden evenredig ingezet in de jaren dat dit mag.
- De NPO-gelden worden volledig benut voor tijdelijke, extra onderwijsactiviteiten⁴.
- Vanaf 2026 – als de NPO-gelden wegvallen – zijn de structurele baten en lasten nog steeds met elkaar in evenwicht.

³ Het betreft dan bestaande onderwijsactiviteiten die onder het NPO-menu zijn onder te brengen en anders afgeschaald zouden moeten worden.

⁴ Een gevolg van het beschikbaar hebben van NPO-gelden kan ook een structurele loonkostenstijging zijn, die dan mogelijk door incidenteel NPO-geld wordt bekostigd. Daar wordt hier verder aan voorbij gegaan.

School B:

2023		2024		2025		2026	
baten	lasten	baten	lasten	baten	lasten	baten	lasten



Opmerkingen bij school B:

- Door de daling van het aantal leerlingen, nemen de structurele baten af.
- De tijdelijke NPO-gelden worden evenredig ingezet in de jaren dat dit mag.
- De NPO-gelden worden in 2024 deels benut voor tijdelijke, extra onderwijsactiviteiten, maar een deel wordt ook gebruikt om de bestaande onderwijsactiviteiten te bekostigen.
- In 2025 is er geen financiële ruimte om extra onderwijsactiviteiten uit te voeren.
- Vanaf 2026 – als de NPO-gelden wegvallen – zijn de structurele baten beduidend lager dan de structurele lasten: er is een acuut financieel probleem ontstaan.

Bovenstaande vereenvoudigde voorbeelden maken duidelijk dat het belangrijk is goed zicht te houden op de structurele baten en lasten. Tevens laten zij zien wat de risico's zijn van tijdelijke subsidiegelden, zeker voor scholen die te maken hebben met een daling van de structurele baten.

Onzekerheden aan de kostenkant

Veruit de grootste kostenpost voor iedere school is de post 'personeelskosten'. Deze kosten kennen een vaste en een variabele component. Een voorbeeld van een vaste component is de kostenpost voor de receptie. Ongeacht het aantal leerlingen of klassen zal de receptie bemenst moeten zijn. Het grootste deel van de personeelskosten is echter variabel, in die zin dat dit deel nauw verband houdt met het activiteitsniveau van de school: meer lessen, betekenen meer benodigde leraren en bij gevolg hogere personeelskosten. Bedacht moet worden dat sommige personeelskosten meer samenhangen met het aantal klassen dan met het aantal leerlingen. Om personeelskosten goed te kunnen begroten is het van belang

helder zicht te hebben op de verschillende activiteiten binnen de school en de daarvoor benodigde inzet van OP- en OOP-collega's. Aangezien een deel van de inzet van OP- en OOP-collega's bekostigd wordt met tijdelijke middelen (bijv. NPO-gelden), is het wenselijk om die inzet afzonderlijk in beeld te hebben. Voor zover de school geen zekerheid heeft over het ontvangen van tijdelijke (subsidie)gelden is het raadzaam daarvoor dan ook geen personeelskosten te begroten. Een onzekerheid bij de personeelskosten is ook het ziekteverzuim waar rekening mee gehouden wordt. Eén procentpunt hoger of lager ziekteverzuim, heeft een relatief grote financiële impact. Ook hier geldt dat de school zich financieel niet voor de gek moet houden, door – ongefundeerd – het ziekteverzuimpercentage lager te zetten dan het actuele percentage.

De huidige krappe arbeidsmarkt in combinatie met extra gevraagde onderwijsactiviteiten (bijv. in het kader van NPO en verbetering van basisvaardigheden) zorgt voor nog meer onzekerheid m.b.t. de ontwikkeling van de salariskosten. Scholen hebben financiële middelen tot hun beschikking om die extra activiteiten te gaan doen, maar kunnen de daarvoor benodigde menskracht moeilijk aantrekken. De marktwerking zal ervoor zorgen dat de prijs voor arbeid zal stijgen met hogere percentages dan de stijging van de lumpsum. Structurele inkomsten en structurele lasten kunnen hierdoor uit het evenwicht raken. Voor bestuur/directie en Raad van Toezicht is het van belang hier alert op te zijn.

De grootste onzekerheid aan de kostenkant is nu ongetwijfeld de post 'energiekosten'. De meeste scholen hebben te maken met variabele prijzen voor gas en elektriciteit en deze zijn een veelvoud van de prijzen die tot voor kort gewoon waren. De vraag is van welke energieprijzen in de (meerjaren)begroting het beste kan worden uitgegaan. Om negatieve verrassingen te voorkomen is het raadzaam actuele, hoge energieprijzen in te rekenen, ook voor de langere termijn (voorzichtigheidsprincipe). Daarnaast speelt nog de onzekerheid over de vraag of en in hoeverre de rijksoverheid scholen tegemoet zal komen in de fors stijgende energiekosten. Scholen zijn erbij gebaat hierover snel duidelijkheid te krijgen. Een onzekerheid die hiermee samenhangt is de vraag wanneer bepaalde verduurzamingsinvesteringen worden uitgevoerd. De hoge energieprijzen zijn voor scholen en gemeenten wellicht een extra stimulans om die investeringen vervroegd te willen doen. De financiële gevolgen van eventueel vervroegde investeringen moeten in de meerjarenbegroting inzichtelijk gemaakt worden.

Een andere onzekerheid is **de huidige hoge inflatie**. Zeker is dat bepaalde kosten zullen gaan stijgen, maar de vraag is met hoeveel. Hierbij gaat het om directe invloeden (bijvoorbeeld de inkoopkosten van materialen worden hoger), maar ook indirecte (een geplande investering valt duurder uit en bij gevolg ook de afschrijvingen). Voor de opstellers van de begroting is het van belang goed zicht te hebben op de verwachte kostenontwikkeling. Voor bestuur, directie en Raad van Toezicht is het van belang hier kritische vragen over te stellen, om daarmee te voorkomen dat men voor negatieve financiële verrassingen komt te staan. Uiteindelijk is de bestuurder verantwoordelijk voor de gemaakte keuzes.

Beleidsrijk begroten betekent dat in de (meerjaren)begroting nieuwe geplande activiteiten benoemd worden en van een kostenplaatje worden voorzien. Wil het schoolbestuur bijvoorbeeld in een bepaald jaar een professionaliseringstraject gaan starten, dan zouden de geplande kosten hiervoor zichtbaar moeten worden in de meerjarenbegroting. Beoordeeld kan dan worden of de financiële ruimte er is om die geplande activiteiten te kunnen uitvoeren. Bovendien kan dan bijgehouden worden of de daadwerkelijke kosten in de pas blijven lopen met de geplande kosten.

Hoe om te gaan met onzekerheden?

Er zijn verschillende manieren om in het kader van begroten met de genoemde onzekerheden om te gaan.

1. Meerdere scenario's opstellen

De opstellers van de begroting ontkomen er niet aan om bij begrotingsposten waar onzekerheden spelen van aannames uit te gaan. Hierbij komen de opstellers van de begroting, samen met collega's die bij de onderliggende activiteiten betrokken zijn, tot de meest waarschijnlijke uitgangspunten. Met die uitgangspunten wordt de begroting opgesteld. Om zicht te krijgen op de financiële veerkracht van de school, kan het bestuur vragen om hier scenario's aan toe te voegen. Eén scenario kan zijn het scenario waarbij de aannames uiterst voorzichtig worden gedaan. Dat wil zeggen dat aan de batenkant de aannames laag worden genomen en aan de kostenkant hoog. Eigenlijk is dat scenario er één waar alles tegenzit. Voorbeeld: dit scenario betekent voor de genoemde onzekerheid bij de energielasten dat met hoge energieprijzen wordt begroot, zonder dat hier een compensatie van het rijk tegenover staat.

Een tweede scenario zou het rooskleurige scenario kunnen zijn; dat is juist een scenario waarin het steeds meevalt voor de school. Voor energielasten wordt dan gerekend met vooraf bepaalde maximale prijzen, vanuit de gedachte dat het rijk hogere prijzen zal compenseren.

Als deze scenario's naast elkaar worden gezet, worden de verschillen zichtbaar tussen de meest waarschijnlijke, de optimistische en de pessimistische variant. Aan de hand daarvan kan het bestuur bepalen wat de financiële veerkracht is van de school en of bepaalde maatregelen gewenst of noodzakelijk zijn. Als voorbeeld toon ik hieronder hoe het eindresultaat van een scenarioanalyse voor een jaarbegroting⁵ eruit kan komen zien. Hierbij zijn fictieve getallen gebruikt.

⁵ Hetzelfde kan gedaan worden voor de meerjarenbegroting. Dan worden over 4 jaren de verschillende scenario's in beeld gebracht.

Scenario	2023 / in €K		
	1	2	3
Lumpsum	22.000	22.500	21.500
Ondersteuingsgelden	2.700	2.750	2.650
Overige subsidies	3.000	3.200	2.900
Totale baten	27.700	28.450	27.050
Loonkosten	21.250	21.700	21.800
Afschrijvingen	1.000	975	1.025
Huisvestingslasten	2.000	1.950	2.050
Materiële lasten	4.000	3.850	4.050
Totale lasten	28.250	28.475	28.925
Rentessaldo	25	25	25
Exploitatiesaldo 1	-525	0	-1.850
Inzet NPO-gelden	750	750	750
Exploitatiesaldo 2	225	750	-1.100
Financiële taakstelling	0	0	1.100
Exploitatiesaldo 3	225	750	0

Scenario 1: meest waarschijnlijke scenario

Scenario 2: optimistische scenario

Scenario 3: pessimistische scenario

2. Een gevoeligheidsanalyse toevoegen

Als een begroting is opgesteld op basis van de meest waarschijnlijke uitgangspunten kan daar een gevoeligheidsanalyse aan worden toegevoegd. Daarbij wordt inzichtelijk gemaakt wat de gevolgen zijn voor de begroting (i.c. het exploitatieresultaat) als de gehanteerde uitgangspunten worden aangepast. Die gevoeligheidsanalyse kan worden uitgevoerd op de uitgangspunten die als onzeker zijn bestempeld, maar kan ook ingezet worden om de impact te laten zien van een bepaalde voorgenomen maatregel. Als voorbeeld van een onzeker uitgangspunt wordt hier weer energie genomen. In de gevoeligheidsanalyse wordt dan aangegeven wat de financiële impact is van een 10% hogere/lagere gas- en elektriciteitsprijs t.o.v. van de in de begroting gehanteerde prijzen. Een voorbeeld van een voorgenomen maatregel is het verhogen/verlagen van de klassensplitsingsnorm met 1. Dat kan effect hebben op het aantal klassen/groepen en daarmee op de benodigde formatie. Zo'n gevoeligheidsanalyse geeft de bestuurder een goed beeld van de gevoeligheden in de begroting. Ook van de eindpresentatie van een gevoeligheidsanalyse tonen we een voorbeeld. De getoonde effecten kunnen positief of negatief zijn, afhankelijk of de afwijking van het gekozen uitgangspunt positief of negatief is. Ook hier zijn fictieve getallen gebruikt.

Wat als gekozen uitgangspunt gaat afwijken?	effect op expl. saldo
Aantal bekostigde leerlingen wijkt €30 af	90 (netto)*)
Lichte ondersteuning wijkt €100/leerling af	35
Gasprijs wijkt 10% af	50
Elektriciteitsprijs wijkt 10% af	25
Ziekteverzuim wijkt 1%-punt af	85
Subsidie Sterk Techniek Onderwijs wijkt 10% af	45
Andere geïdentificeerde uitgangspunten ↓
...

*) Hier wordt een netto effect gepresenteerd: saldo van invloed op enerzijds ontvangen bekostiging en anderzijds de benodigde formatie/personeelskosten.

Een gevoeligheidsanalyse toont de financiële effecten. Natuurlijk zijn er meer (onderwijskundige) effecten, zeker als naar aanleiding van een begroting en/of gevoeligheidsanalyse maatregelen worden genomen. Van bestuur/directie mag verwacht worden dat men om op basis van alle inzichten de goede beslissingen neemt.

Tot slot

Voor het bestuur/de directie en de Raad van Toezicht van een school is het van belang dat het onderwijsproces goed kan blijven lopen, ook in onzekere tijden. Die stabiliteit kan in het geding komen als gevolg van financiële tegenvallers, zeker als die onvoorzien zijn. Een begroting en meerjarenbegroting helpen om zicht en grip te houden op de financiën van de school. In een tijd van meer onzekerheden vermindert de betrouwbaarheid van die begrotingen. Gelukkig zijn er manieren om aan begrotingen inzichten toe te voegen. In dit paper besprak ik er twee: meerdere scenario's opnemen in de (meerjaren)begroting en het toevoegen van een gevoeligheidsanalyse. Dat vraagt extra voorbereiding en rekenwerk van m.n. de controllers, maar het leidt voor bestuur/directie tot bruikbare inzichten om in een tijd van grotere onzekerheid de juiste beslissingen te nemen om de (financiële) stabiliteit van de school te waarborgen.

Natuurlijk kent iedere school haar eigen dynamiek en daarmee samenhangende onzekerheden. Het is daarom goed om dit onderwerp binnen bestuur/directie én Raad van Toezicht te bespreken. Dit paper kan daarvoor een eerste aanzet geven.



Deze whitepaper is geschreven door Ad van Acht. Een solide bedrijfsvoering en een gezonde financiële positie zijn dé randvoorwaarden voor goed en toekomstbestendig onderwijs. Met zijn expertises ondersteunt Ad onderwijsorganisaties hierbij.

a.vanacht@kpcgroep.nl
www.kpcgroep.nl/advanacht