



Toetsingskader Verantwoording Financiële Posities

Een handreiking

Voorwoord

De maatschappelijke opdracht die de schoolbesturen in het primair onderwijs hebben, is zorg te dragen voor maximale onderwijskwaliteit. Omdat te bereiken dienen de schoolbesturen alle middelen die hen daarvoor ter beschikking staan, op een doelmatige manier in te zetten. Hier ligt de link tussen de kwaliteit van het bestuur, de kwaliteit van financieel management en de kwaliteit van het HRM-beleid.

Binnen de PO-Raad is er altijd aandacht voor de vraag hoe we gezamenlijk de kwaliteit van de sector primair onderwijs op een hoog peil kunnen brengen. De sector wil zelf hier meer verantwoordelijkheid nemen en de PO-Raad stimuleert en ondersteunt het nemen van deze gezamenlijke verantwoordelijkheid.

Het project *Eerst kiezen, dan delen* en het project *In Balans* zijn voorbeelden van de wijze waarop de PO-Raad een verdere professionalisering van financieel management bevordert. Ook in recente aanpassingen van de Code Goed Bestuur krijgt de kwaliteit van financieel management aandacht en wordt duidelijk hoe besturen de koppeling tussen beleid en de inzet van financiële middelen verstevigen en over de inzet van die middelen en de daarmee bereikte resultaten verantwoording af leggen.

Verder ontwikkelt de PO-Raad financiële hulpmiddelen die het maken van begroten, het inventariseren van risico's, het analyseren van baten- en lastenontwikkelingen en het toetsen van kapitaal- en vermogensposities vergemakkelijken.

Eén van deze hulpmiddelen is het Toetsingskader *Verantwoording Financiële Posities*. Dit Excelinstrument stelt schoolbesturen in staat om historische en toekomstige ontwikkelingen van kapitaal en vermogen en van baten en lasten en op een eenvoudige wijze in beeld te brengen. Op basis van deze gegevens worden vervolgens automatisch allerlei relevante kengetalen berekend en wordt het schoolbestuur uitgenodigd om tot een onderbouwd oordeel te komen over de wenselijkheid of onwenselijkheid van die uitkomsten.

Het toetsingskader *Verantwoording Financiële Posities* stelt het voorzien van de ontwikkeling van kapitaal en vermogen centraal. Kapitaals- en vermogensposities zijn immers van groot belang voor de continuïteit van de onderwijsinstelling.

Verder spelen deze verhoudingen ook een belangrijke rol bij het toezicht door de Inspectie van het Onderwijs en zijn kapitaals- en vermogensvraagstukken regelmatig onderwerp van discussie met ouders, medezeggenschapsorganen en subsidiegevers.

De door gebruik van het instrument verkregen uitkomsten geven een zinvolle inhoud aan die discussies, stelt schoolbesturen in staat om verantwoording af te leggen over hun kapitaals- en vermogensbeleid en ondersteunt alle betrokkenen bij het doorzien van belangrijke financiële trends.

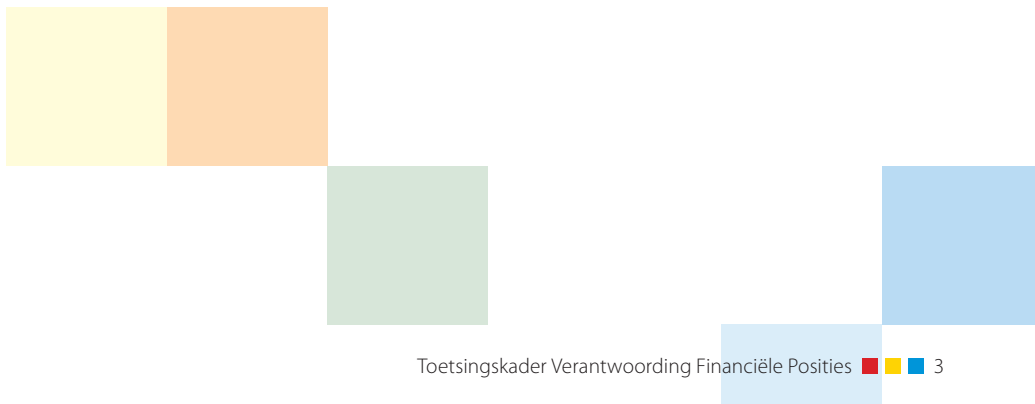
Deze handreiking is op de eerste plaats een gebruiksaanwijzing bij het toetsingskader *Verantwoording Financiële Posities* en helpt u bij het daadwerkelijke gebruik van het toetsingskader. De handreiking bevat echter ook achtergrondinformatie, geeft tips voor een meer integrale beoordeling van alle belangrijke kapitaals- en vermogensposities en zet u op het spoor van zinvolle verdiepingsliteratuur.

Het toetsingskader *Verantwoording Financiële Posities* vindt u in de toolbox op de homepage van website van de PO-Raad.

Mocht u naar aanleiding van het gebruik van dit instrument of het lezen van de bijsluiter nog vragen hebben, dan kunt u contact opnemen met Reinier Goedhart (r.goedhart@poraad.nl).



Simone Walvisch
Bestuurder PO-Raad



Leeswijzer

Deze brochure is als volgt opgebouwd:

Hoofdstuk 1 gaat kort in op de inhoud, de werking en het gebruik van het Excel-instrument *Toetsingskader Verantwoording Financiële Posities*

Hoofdstuk 2 behandelt alle onderdelen van het instrument en vormt zo de gebruiksaanwijzing bij het toetsingskader.

Hoofdstuk 3 reikt tips aan voor een goede analyse en de beoordeling van de, met het instrument verkregen informatie over kapitaals- en vermogensposities.

Hoofdstuk 4 geeft literatuurtips en maakt duidelijk waar achtergrondliteratuur en relevante instrumenten te vinden zijn.



1 Inleiding

Het toetsingskader *Verantwoording Financiële Posities* is eenvoudig te gebruiken. Allerlei noodzakelijke invoergegevens worden min of meer automatisch opgehaald uit de vrij beschikbare databestanden van DUO (data.duo.nl) en handmatige berekeningen zijn niet of nauwelijks nodig.

De handreiking geeft houvast bij dat gebruik door de juiste volgorde van werken te beschrijven en bijvoorbeeld voor ieder tabblad van het toetsingskader aan te geven welke gegevens een rol spelen en wat het doel is van het betreffende tabblad.

Op een eenvoudige en snelle wijze bundelt het instrument allerlei gegevens uit balansen en exploitatierekeningen. Het instrument toont vervolgens de meerjarige ontwikkeling van belangrijke financiële verhoudingen, en wel in de vorm van kengetallen. Het is daarna aan de gebruiker om tot een onderbouwd oordeel te komen over die ontwikkelingen. Die oordeelsvorming is echter niet altijd eenvoudig.

Een gebruiker zal enige kennis moeten hebben van het belang van solvabiliteit, liquiditeit en rentabiliteit voor de financiële gezondheid van de onderwijsinstelling. Ook kennis van wat de Inspectie van het Onderwijs toetst als het gaat om de financiële prestaties van onderwijsinstellingen is welkom.

Dit betekent overigens niet dat het instrument vooral is bedoeld voor specialisten. Integendeel, het instrument is op de eerste plaats bedoeld voor bestuurders. Het gebruik van het instrument en de gevonden uitkomsten kan natuurlijk wel reden zijn om de mening van financiële specialisten in te winnen en die mening af te zetten tegen het eigen oordeel.

Omdat een juiste beoordeling van de uitkomsten enige theoretische kennis vraagt, wordt in deze handreiking ook aandacht besteed aan theoretische achtergronden. Er wordt bijvoorbeeld aandacht besteed aan het begrip **financiële ruimte**. De handreiking is echter op de eerste plaats bedoeld als praktische gebruiksaanwijzing. De theoretische uiteenzettingen blijven daarom zeer beknopt en de gebruiker wordt regelmatig doorverwezen naar andere, meer uitvoerige publicaties. Vooral de PO-Raad brochure *Kapitaal en vermogen aan het werk – Bouwstenen voor beleid* is belangrijk en we raden iedere gebruiker aan om deze brochure nog eens door te lezen vóórdat men definitieve conclusies gaat verbinden aan de uitkomsten van het excelmodel toetsingskader *Verantwoording Financiële Posities*.

2 Opbouw en gebruik van het instrument

2.1 | Structuur

Het toetsingskader *Verantwoording Financiële Posities* is een Excelbestand dat uit de navolgende tabbladen bestaat:

- tabblad *Toelichting*
- tabblad *Invoer*
- tabblad *Meerjarenperspectief*
- tabblad *Financiële ruimte*
- tabblad *Analyse: historie*
- tabblad *Analyse: toekomst*
- tabblad *Tabel*

De binnen het bestand gebruikte kleuren hebben betekenis:

- **Geelgekleurde cellen** bevatten formules en zijn beveiligd om het ongemerkt overschrijven of wissen van die formules te voorkomen.
- **Blauwgekleurde cellen** worden gebruikt voor de automatische sommatie van gegevens en ook die cellen zijn beveiligd om het wissen of overschrijven van deze sommatieformules te voorkomen.
- In **witgekleurde cellen** dient de gebruiker handmatig gegevens in te voeren. Ook wanneer niet alle gevraagde gegevens worden ingevuld, blijft het instrument werken. Onvolledige invoer gaat echter wel ten koste van de kwaliteit en reikwijdte van de door het model automatisch aangemaakte overzichten en analyses.

Het toetsingskader is beveiligd met een **wachtwoord** (zie hiervoor het tabblad *Toelichting*). Heft men de beveiliging met behulp van dit wachtwoord op, dan is het toetsingskader door een ervaren gebruiker waar nodig aan te passen aan eigen, specifieke behoeften en is het bijvoorbeeld mogelijk om het kader te integreren in andere financiële tools.

Aanpassingen van het model brengen echter risico's met zich mee. Voer daarom na aanpassingen altijd een grondige test uit en vergelijk de uitkomsten vóór en ná aanpassing.

2.2 | Het tabblad *Toelichting*

Dit tabblad geeft aan met welk wachtwoord het toetsingskader is beveiligd en hoe deze beveiliging kan worden opgeheven. Dit biedt aan de meer ervaren gebruikers de mogelijkheid om het instrument waar nodig op onderdelen aan te passen aan eigen wensen en/of het instrument op te nemen in andere Excelbestanden. Het spreekt voor zich dat aan dergelijke aanpassingen risico's zijn verbonden. Bij een normaal gebruik is het niet nodig om de beveiliging van het bestand op te heffen. Het invoeren van gegevens en de berekening van kengetallen verloopt ook met beveiliging prima en de beveiliging voorkomt dat men ongemerkt belangrijke formules overschrijft en daardoor de goede werking van het instrument aantast.

Het tabblad geeft ook aan waar u de belangrijke achtergrondbrochure *Kapitaal en vermogen aan het werk – Bouwstenen voor beleid* kunt vinden en downloaden. Verder maakt dit tabblad ook duidelijk welk databestand wordt gebruikt om de historische, financiële gegevens van uw instelling op te vragen en in het instrument te plaatsen en bevat het tabblad een verwijzing naar een vrij beschikbaar leerling-prognosemodel en de toolbox van de PO-Raad

2.3 | Tabblad *Invoer*

Dit tabblad speelt een centrale rol bij een goede werking van het toetsingskader. Het bevat alle gegevens die nodig zijn voor het berekenen van kapitaals- en vermogenskengetallen en legt zo een onmisbaar fundament voor het berekenen van baten- en lastenverhoudingen. Het is juist dit tabblad dat om handelingen vraagt van de gebruiker. Hieronder wordt dan ook stap voor stap aangegeven wat u te doen staat.

Stap 1

Bestuursnummer	10000
Bestuur met (een) (V)SO-scho(o)(en)?	nee

Voer bovenaan dit tabblad uw bestuursnummer in. Geef vervolgens aan of uw schoolbestuur wel of niet het bevoegd gezag is van één of meerdere scholen voor speciaal en/of voortgezet speciaal onderwijs.

Het bestuursnummer wordt gebruikt om uit een centrale database (gevuld met onderwijsdata van DUO) de historische balans- en exploitatiegegevens van uw schoolbestuur op te halen en automatisch in de hiervoor gereserveerde cellen te plaatsen. Dit bespaart de gebruiker veel invoerwerk.

De databank bevat echter alleen de gegevens van al verstreken jaren. U zult dus zelf handmatig vergelijkbare gegevens van het huidige jaar en de toekomstige jaren moeten invullen.

Uw antwoord op de vraag of uw schoolbestuur wel of niet het bevoegd gezag is van scholen voor speciaal onderwijs is van belang voor de latere beoordeling van uw kapitaals- en/of vermogensposities. Dit is ook conform de rekenwijze van de Inspectie van het Onderwijs. Het risicoprofiel van scholen voor speciaal onderwijs wijkt namelijk af van dat van scholen voor regulier basisonderwijs en uw antwoord heeft daarom invloed op de latere berekening van noodzakelijk geachte financiële risicobuffers.

Stap 2 → zie tabel onderaan deze pagina

Vul vervolgens – indien mogelijk – de gevraagde formatiegegevens in. Het gaat hier om het aantal fte's (fulltime-equivalenten). Deze gegevens zijn – als het goed is – al beschikbaar binnen uw instelling. U bent namelijk op basis van de regeling Structurele Gegevenslevering verplicht om voor ieder werknemer aan te geven in welke functie-categorie de werknemer valt.

Zie http://wetten.overheid.nl/BWBR0022542/Bijlage4/geldigheidsdatum_06-09-2013

De historische ontwikkeling van het aantal leerlingen wordt met behulp van het door u ingevoerde bestuursnummer automatisch opgehaald uit de DUO-database. Vul echter handmatig de nog ontbrekende voorspellingen in. Als u niet beschikt over goede leerlingprognoses, kunt u gebruikmaken van het leerlingprognosemodel van het arbeidsmarktplatform PO dat speciaal voor het primair onderwijs is ontwikkeld.

Zie: <http://www.scenariomodelpo.nl/>

De opgehaalde en/of door u ingevoerde gegevens worden vooral gebruikt om de ontwikkeling van baten- en lastenverhoudingen te analyseren en op latere tabbladen te tonen.

	2009	2010	2011
<i>teldatum 1 oktober</i>	<i>1-10-2009</i>	<i>1-10-2010</i>	<i>1-10-2011</i>
directie	0,00	0,00	0,00
onderwijzend personeel	0,00	0,00	0,00
overige medewerkers	0,00	0,00	0,00
FTE totaal	0,00	0,00	0,00
totaal aantal leerlingen	1.658.742	1.646.619	1.629.584

Stap 3 → zie tabel volgende pagina

Met behulp van uw bestuursnummer zijn alle beschikbare historische gegevens over balans en exploitatierekening reeds in het model geplaatst. Vul nu handmatig de nog ontbrekende gegevens aan, bijvoorbeeld op basis van beschikbare uitputtings-rapportages (MARAP's e.d.) of begrotingen.

Let op! Gaat het om het invoeren van de toekomstige balanswaarden van materiële vaste activa en voorzieningen, lees dan eerst wat bij de uitleg van stap 4 wordt verteld.

Lukt het u niet om het tabblad volledig te vullen, dan gaat dat ten koste van de volledigheid en kwaliteit van de financiële analyse die op alle volgende tabbladen inhoud krijgt.

Gelukkig beschikken steeds meer schoolbesturen over meerjarenbegrotingen en zijn er dan ook over toekomstige jaren voldoende financiële voorspellingen beschikbaar. Overigens zal ieder schoolbestuur met ingang van het verslagjaar 2013 in het bestuursverslag een zogeheten continuïteitsparagraaf moeten opnemen.

In die paragraaf zal men verplicht uitspraken moeten doen over toekomstige balans- en resultaatposities. Het maken van meerjarenbegrotingen is bovenal een goede gewoonte die bijdraagt aan doordacht financieel management; daarbij wordt het ook steeds meer van belang om stakeholders te informeren over wat de toekomstige (financiële) effecten van ingezet en voorgenomen beleid zijn

Sommige besturen stellen meerjarige ramingen van baten – en lasten op, maar laten meerjarige balansvoorspellingen achterwege. Het is namelijk niet eenvoudig om tot dergelijke balansvoorspellingen te komen, althans wanneer men aan details hecht. In de PO-Raadbrochure *Het meerjarenperspectief – Bouwstenen voor beleid* vindt u in paragraaf 7.4.5 tips voor het opstellen van meerjarige balansbegrotingen en wordt aangegeven hoe u het maken van dergelijke begrotingen kunt vereenvoudigen.

2012 1-10-2012	2013 1-10-2013	2014 1-10-2014	2015 1-10-2015	2016 1-10-2016
0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
1.608.407	1.584.047	0	0	0

	2009	2010	2011
3. Baten			
3.1 Rijksbijdragen	9.028.326.781	9.069.743.839	9.065.176.135
3.2 Overige overh.bijdragen en -subs.	321.109.602	322.167.095	304.702.695
3.3 Coll-,cursus-,les-en examengeld.	532.599	486.011	423.149
3.4 Baten werk i.o.v. derden	10.678.094	7.479.905	8.801.802
3.5 Overige baten	565.923.938	585.944.955	596.515.533
totaal baten	9.926.571.014	9.985.821.805	9.975.619.314
4. Lasten			
4.1 Personeelslasten	8.208.302.336	8.302.252.900	8.246.625.300
4.2 Afschrijvingen	195.110.218	206.354.813	214.788.610
4.3 Huisvestingslasten	633.433.091	630.377.591	626.857.502
4.4 Overige lasten	1.004.766.587	1.023.227.217	1.039.919.701
totaal lasten	10.041.612.232	10.162.212.521	10.128.191.113
Saldo baten en lasten	115.041.218-	176.390.716-	152.571.799-
5. Financiële baten en lasten			
financiële baten	103.508.283	66.612.856	55.458.290
financiële lasten	6.628.783	5.797.059	8.414.844
Saldo financiële baten en lasten	96.879.500	60.815.797	47.043.446
Resultaat	18.161.718-	115.574.919-	105.528.353-
Buitengewoon resultaat	3.868.172	192.062	100.435
Netto resultaat	14.293.546-	115.382.857-	105.427.918-

	2009	2010	2011
1. Activa			
1.1 Immateriële vaste activa	237.329	232.619	196.894
1.2 Materiële vaste activa	1.201.404.335	1.284.600.178	1.327.651.985
1.3 Financiële vaste activa	512.806.817	506.717.995	460.932.005
Vaste activa	1.714.448.481	1.791.550.792	1.788.780.884
1.4 Voorraden	647.334	2.231.988	280.668
1.5 Vorderingen	905.710.022	883.161.795	845.368.788
1.6 Effecten	70.342.786	75.452.125	61.204.570
1.7 Liquide middelen	2.122.641.989	1.987.531.960	1.880.089.572
Vlottende activa	3.099.342.131	2.948.377.868	2.786.943.598
Totale Activa	4.813.790.612	4.739.928.660	4.575.724.482
<i>waarvan gebouwen en terreinen</i>	<i>218.308.767</i>	<i>249.140.181</i>	<i>280.128.981</i>
2. Passiva			
2.1 Eigen vermogen	2.680.076.418	2.798.338.595	2.695.477.684
2.2 Voorzieningen	691.835.969	447.628.412	441.400.677
2.3 Langlopende schulden	63.442.068	72.957.464	69.378.084
2.4 Kortlopende schulden	1.378.436.269	1.421.004.210	1.369.468.087
Totale Passiva	4.813.790.724	4.739.928.681	4.575.724.532
<i>waarvan privaot vermogen</i>	<i>273.948.176</i>	<i>274.988.993</i>	<i>273.430.277</i>

2012	2013	2014	2015	2016
9.130.609.569	9.130.609.569	-	-	-
317.684.594	317.684.594	-	-	-
1.757	1.757	-	-	-
9.045.873	9.045.873	-	-	-
570.570.313	570.570.313	-	-	-
10.027.912.106	10.027.912.106	-	-	-
8.177.265.405	8.177.265.405	-	-	-
222.915.777	222.915.777	-	-	-
630.623.159	630.623.159	-	-	-
1.026.611.503	1.026.611.503	-	-	-
10.057.415.844	10.057.415.844	-	-	-
29.503.738-	29.503.738-	-	-	-
66.760.461	66.760.461	-	-	-
5.700.726	5.700.726	-	-	-
61.059.735	61.059.735	-	-	-
31.555.997	31.555.997	-	-	-
919.865-	919.865-	-	-	-
30.636.132	30.636.132	-	-	-

2012	2013	2014	2015	2016
240.520	240.520	240.520	240.520	240.520
1.376.107.631	1.376.107.631	1.376.107.631	1.376.107.631	1.376.107.631
386.109.345	386.109.345	386.109.345	386.109.345	386.109.345
1.762.457.496	1.762.457.496	1.762.457.496	1.762.457.496	1.762.457.496
329.192	329.192	329.192	329.192	329.192
799.855.563	799.855.563	799.855.563	799.855.563	799.855.563
60.604.111	60.604.111	60.604.111	60.604.111	60.604.111
1.996.819.578	1.996.819.578	1.996.819.792	1.996.819.792	1.996.819.792
2.857.608.444	2.857.608.444	2.857.608.658	2.857.608.658	2.857.608.658
4.620.065.940	4.620.065.940	4.620.066.154	4.620.066.154	4.620.066.154
326.517.863	326.517.863	326.517.863	326.517.863	326.517.863
2.712.920.562	2.712.920.562	2.712.920.562	2.712.920.562	2.712.920.562
462.580.344	462.580.344	462.580.344	462.580.344	462.580.344
86.851.182	86.851.182	86.851.182	86.851.182	86.851.182
1.357.714.066	1.357.714.066	1.357.714.066	1.357.714.066	1.357.714.066
4.620.066.154	4.620.066.154	4.620.066.154	4.620.066.154	4.620.066.154
274.056.329	274.056.329	274.056.329	274.056.329	274.056.329

Stap 4 → zie tabel hieronder

Vul hier de te verwachten investeringen in. Voer ook de te verwachten dotaties en onttrekkingen aan voorzieningen in. Vervolgens worden de berekende eindstanden automatisch in de juiste cellen van het toetsingskader geplaatst.

<i>Specifieke informatie voor meerjarenbalans</i>	2014	2015	2016
Materiele Vaste Activa per 01-01	1.376.107.631	1.376.107.631	1.376.107.631
Investeringen	-	-	-
-/- Afschrijvingen	-	-	-
stand per 31-12	1.376.107.631	1.376.107.631	1.376.107.631
Stand voorzieningen per 01-01	462.580.344	462.580.344	462.580.344
Dotatie voorziening groot onderhoud	-	-	-
-/- Onttrekking voorziening groot onderhoud	-	-	-
Dotatie voorziening jubilea	-	-	-
-/- Onttrekking voorziening jubilea	-	-	-
Dotatie voorziening overig	-	-	-
-/- Onttrekking voorziening overig	-	-	-
stand per 31-12	462.580.344	462.580.344	462.580.344



2.5 | Tabblad *Financiële ruimte*

2.5.1 | Kapitaal en vermogen

Het toetsingskader *Verantwoording Financiële Posities* probeert antwoord te geven op de vraag of uw schoolbestuur nu en in nabije de toekomst beschikt over de materiële activa en liquide middelen die nodig zijn voor uw organisatie, gelet op de omvang en het risicoprofiel van deze organisatie.

Het toetsingskader geeft daarom op het tabblad *Financiële ruimte* volop aandacht aan de huidige en/of noodzakelijk te achten omvang en samenstelling van de bezittingen van uw schoolbestuur. Deze bezittingen worden ook wel aangeduid met de term kapitaal en op het tabblad *Financiële ruimte* staat dus kapitalisatie centraal.

Balans	
Activa (= kapitaal)	Passiva (= vermogen)
Weerspiegelt de waarde van alle bezittingen (geld en goederen). Deze bezittingen c.q. dit kapitaal, zijn het gevolg van beleidskeuzes of moeten worden beschouwd als onvermijdelijk en voortkomend uit het geheel van activiteiten binnen de onderwijsinstelling.	Weerspiegelt de wijze waarop de onderwijsinstelling de huidige aanwezige bezittingen heeft gefinancierd: met eigen vermogen, dan wel vreemd vermogen.

Pas op de tabbladen *Analyse: historie* en *Analyse: toekomst* krijgen ook **vermogensverhoudingen** en baten- en lastenverhoudingen aandacht.

Voor bestuurders met een niet-financiële achtergrond doet het onderscheid tussen *kapitaal* en *vermogen* soms kunstmatig aan en beschouwt men maar al te vaak deze begrippen als synoniemen. Het onderscheid doet echter wel degelijk ter zake.

In de PO-Raadbrochure *Kapitaal en vermogen aan het werk* vindt u veel informatie over dit onderscheid en wordt beschreven hoe kennis van dit onderscheid u helpt bij het in perspectief plaatsen van kengetallen. Het toetsingskader *Verantwoording Financiële Posities* berekent de financiële ruimte, kapitalisatiefactor, solvabiliteit, liquiditeit, weerstandsvermogen en de rentabiliteit van uw organisatie. Een goed besef van het verschil tussen kapitaal en vermogen stelt u beter in staat om lijn te brengen in het soms verwarrende verhaal dat deze kengetallen vertellen.

De brochure *Kapitaal en vermogen aan het werk* laat in hoofdstuk 6 zien hoe u de uitkomsten van de verschillende kengetallen kunt duiden en aan welke uitkomsten als eerste aandacht moet worden gegeven. We raden u daarom aan om deze brochure te lezen. In de handreiking volstaan we met enkele, beknopte op- en aanmerkingen over kapitaal en vermogen en stellen we de wel erg vereenvoudigde boodschap centraal dat uw eerste aandacht moet uitgaan naar de gewenste omvang en samenstelling van bezittingen (kapitaal) en raden we u aan om vervolgens aandacht te geven aan wat een wenselijke verhouding is tussen het eigen en vreemd vermogen dat nodig is om die bezittingen aan te kunnen houden.

2.5.2 | Financiële ruimte

In het toetsingskader *Verantwoording Financiële Posities* neemt de berekening van de zogeheten *financiële ruimte* een prominente plaats in. Met behulp van een dergelijke berekening kunt u nagaan hoe de omvang van de aanwezige materiële vaste activa en liquide middelen zich verhouden tot wat voor een organisatie als de uwe wordt gezien als wenselijk.

	Wenselijk geachte omvang van de materiële vaste activa
+	Wenselijk geachte hoeveelheid liquide middelen voor transacties (transactiefunctie)
+	Wenselijk geachte hoeveelheid liquide middelen voor het kunnen opvangen van risico's (bufferfunctie)
=	Benodigd kapitaal / kapitaalsbehoefte

	Werkelijk aanwezig kapitaal (= zie balans: totaal activazijde)
-	Benodigd kapitaal
=	Financiële ruimte (positieve of negatieve uitkomst mogelijk)

Is het werkelijk in uw organisatie aanwezig kapitaal op balansdatum gelijk aan het, volgens u benodigde kapitaal, dan past de omvang van de materiële vaste activa bij uw kapitaalsbehoefte (gebaseerd op de strategische plannen binnen uw schoolbestuur). En u beschikt tevens over voorlopige liquiditeit om gangbare financiële transacties soepel te laten verlopen en onverwachte tegenvallers op te kunnen vangen.

Komt uit de berekening echter een sterk positieve of sterk negatieve financiële ruimte, dan is dat een reden voor een nadere beschouwing.

Een duidelijk positieve uitkomst betekent dat u in vergelijking met andere organisaties opvallend veel materiële vaste activa heeft en/of meer liquide middelen aanhoudt dan op het eerste gezicht vanuit risicobuffering of transactiebehoeften kan worden verklaard. Een duidelijk negatieve uitkomst wijst op wel zeer bescheiden materiële vaste activa en/of ontoereikende liquide middelen.

Opvallend positieve of negatieve uitkomsten zijn overigens niet per definitie een probleem. Wellicht hebt u goede beleidsredenen voor de gevonden afwijkingen ten opzichte van normen voor benodigd kapitaal en zijn ze dus het gevolg van bewuste, eigen keuzes. Of wellicht zijn bijvoorbeeld de beperkte liquide middelen het directe of indirecte gevolg van omvangrijke verliezen in het verleden en bent u nu weer op weg is naar meer tevredenstellende financiële prestaties. In de brochure *Kapitaal en vermogen aan het werk* vindt u over dit alles meer informatie. Vooral de hoofdstukken 5 en 6 gaan in op opvallende uitkomsten uit de berekening van financiële ruimte en bieden houvast bij het komen tot een oordeel over die uitkomsten.

Omdat in het toetsingskader normen een grote rol spelen bij de berekening van de financiële ruimte, gaan we hieronder kort in op de herkomst van die normen en op de bruikbaarheid van die normen voor uw organisatie.

A. Aanwezig kapitaal	
Totaal vermogen/ totaal kapitaal	€ 4.620.065.940
-/- gebouwen en terreinen (G&T)	€ 326.517.863
-/- privaat vermogen	€ 274.056.329
-/- specifieke voorzieningen	€ -
-/- overig	€ -
totaal aanwezig kapitaal (gecorrigeerd)	€ 4.019.491.748
<i>als percentage van totale baten</i>	<i>40%</i>
B. Benodigd kapitaal: bestuurspecifieke kapitaalsbehoefte	
<i>1. kapitaal voor instandhouding materiële vaste activa</i>	
Financieringsbehoefte: mogelijkheid spreiden investeringen	55%
A. vervangingswaarde o.b.v. benadering rapport commissie Don	€ 3.735.028.850
B. vervangingswaarde o.b.v. eigen informatie	€ -
Keuze voor wijze bepaling vervangingswaarde mva (A of B)	A
	€ 2.054.265.867
<i>2. kapitaal voor het doen van reguliere transacties (transactiefunctie)</i>	
hoogte kortlopende schulden	€ 1.357.714.066
<i>3. kapitaal voor het opvangen van tegenvallers in de exploitatie (bufferfunctie)</i>	
A. benodigde bufferliquiditeit o.b.v. rapport Commissie Don	
- uitgaande van percentage van de totale baten	5,0%
- bufferliquiditeit cf. uitgangspunt commissie Don en inspectie	€ 504.733.628
B. benodigde bufferliquiditeit o.b.v. eigen risico-analyse	€ -
Keuze voor wijze bepaling bufferfunctie (A of B)	A
	€ 504.733.628
totaal benodigd kapitaal / kapitaalsbehoefte	€ 3.916.713.562
<i>als percentage van totale baten</i>	<i>39%</i>
Vershil aanwezig kapitaal - benodigd kapitaal (financiële ruimte)	€ 102.778.186

Doordat u op het tabblad Invoer gegevens hebt verstrekt over de (financiële) omvang van uw organisatie (balans en baten- en lastenstromen), kan het model bij de bepaling van de financiële ruimte rekening houden met die omvang, en wel met behulp van enkele normen die hun oorsprong vooral vinden in het werk van de commissie *Vermogensbeheer Onderwijsinstellingen* (commissie Don).

Het gaat dan om de volgende normen:

Norm 1: Vervangingswaarde

Deze norm toont het verband dat er volgens de commissie Don bestaat tussen de ‘als normaal te beschouwen’ omvang van de vervangingswaarde van materiële vaste activa en de omvang van een schoolbestuur¹. De commissie Don komt op basis van een eerder onderzoek naar de vermogenspositie van schoolbesturen in het primair onderwijs (PWC, 2008) tot een verband tussen de omvang van de materiële bekostiging en de benodigde omvang van materiële vaste activa, uitgedrukt in hun vervangingswaarde (prijs bij aankoop ter vervanging van vergelijkbare, al afgeschreven activa).

U vindt de, op basis van deze norm berekende waarde op het tabblad onder de noemer.

Vervangingswaarde o.b.v. benadering rapport commissie Don

De commissie Don waarschuwt echter voor een kritiekloze toepassing van deze norm en raadt gebruikers aan om de vervangingswaarde waar mogelijk te baseren op een eigen administratie van materiële vaste activa en op meerjareninvesteringsbegrotingen. Beschouw de norm dus als een rekenkundige noodoplossing of eerste indicatie en gebruik deze alleen wanneer u bijvoorbeeld twijfels heeft over de betrouwbaarheid of volledigheid van eigen investeringsoverzichten en in het verleden uitgevoerde nulmetingen.

U kunt in het model altijd afzien van toepassing van de Don-norm en kiezen voor een handmatige invoer van een **Vervangingswaarde o.b.v. eigen informatie**.

In hoofdstuk 2 van de brochure *Kapitaal en vermogen aan het werk* vindt u meer informatie over materiële vaste activa en de bepaling van hun vermoedelijke vervangingswaarde.

Norm 2: Mogelijkheid spreiding investeringen

De commissie Don wijst er terecht op dat grotere organisaties meestal beter in staat zijn om investeringen in de tijd te spreiden. Juist grotere organisaties kennen wat investeringsuitgaven betreft meestal vrij weinig pieken of dalen, dit in tegenstelling tot bijvoorbeeld een eenpitter. De commissie Don heeft daarom een spreidingsmaatstaf aangereikt die ook in het toetsingskader wordt gebruikt bij het berekenen van de financiële ruimte.

Ook nu geldt dat u de, door de commissie Don voorgestelde spreidingsmaatstaf kunt vervangen door een, op eigen informatie gebaseerde spreiding van investeringen. U wijzigt dan het in de berekening getoonde spreidingspercentage. We raden u echter aan om hier terughoudend in te zijn. De ervaring leert namelijk dat de spreidingsmaatstaven van de commissie Don wel degelijk een voorspellende waarde hebben.

Om die reden zult u het model eerst moeten ontgrendelen met behulp van het wachtwoord om de spreidingsmaatstaf van de commissie Don handmatig te kunnen overschrijven met een andere waarde.

Norm 3: Liquiditeiten ten behoeve van transacties

Binnen iedere onderwijsinstelling vragen ingaande en uitgaande geldstromen voortdurend om een goede afstemming. Een soepele bedrijfsvoering vraagt erom dat er op ieder moment voldoende liquiditeit is om tijdig aan alle lopende verplichtingen te voldoen en noodzakelijke, als regulier te beschouwen transacties uit te voeren. Men noemt deze liquiditeit *transactieliquiditeit*. Deze liquiditeit helpt bij het opvangen van de schommelingen die ontstaan door verschillen in ontvangst- en betaalritme.

Liquiditeit is in ieder geval van wezenlijk belang en liquiditeitskengetallen nemen juist daarom een belangrijke plaats bij de financiële sturing.

Een van de meeste bekende kengetallen is de zogeheten current ratio en deze current ratio speelt dan ook een belangrijke rol bij de door de commissie Don vastgestelde signaleringsgrenzen.

Current ratio = Vlottende activa : kortlopende schulden

De term *vlottende activa* verwijst naar bezittingen (kapitaal) die al liquide zijn (bank- en kassaldo) of bezittingen (bijvoorbeeld: vorderingen) die snel en zonder veel verlies alsnog in liquide middelen kunnen worden omgezet. Wanneer deze vlottende activa groter of gelijk zijn aan de kortlopende schulden, dan is de instelling voldoende liquide.

Het zijn immers juist deze kortlopende schulden die snel om betaling vragen.

De commissie Don gaat er vanuit dat de normaal te achten omvang van de transactiefunctie gelijk is aan de omvang van de kortlopende schulden, oftewel een liquiditeit (current ratio) van 1,0. Deze norm staat in de sector niet ter discussie en wordt alom geaccepteerd.

De norm is onder punt B2 verwerkt in de berekening van de financiële ruimte.

Norm 4: bufferliquiditeit

Kapitaal dat bedoeld is om de financiële gevolgen van risico's op te kunnen vangen, vervult een noodzakelijke bufferfunctie. Niet alle bezittingen zijn echter in staat om die bufferfunctie te vervullen.

Met kapitaal in de vorm van materiële vaste activa kan men geen echte tegenvallers opvangen. Men zou deze bezittingen eerst moeten verkopen, wil men de tegenvallers snel kunnen afdekken. Het spreekt voor zich dat dit nauwelijks een realistische optie is. Naast kapitaal in de vorm van materiële vaste activa heeft men daarom ook kapitaal nodig in de vorm van (buffer)liquiditeiten.

Wat een wenselijke omvang is van die bufferliquiditeit is niet eenvoudig vast te stellen. De benodigde buffer hangt namelijk niet alleen af van de omvang van de onderwijsinstelling, maar ook van het risicoprofiel van die instelling.

En dat risicoprofiel wordt eigenlijk pas echt duidelijk wanneer men de risico's en de risicobeheersing van die instelling eerst grondig in kaart heeft gebracht. Daarom worden schoolbesturen geadviseerd om hun bufferliquiditeit te baseren op eigen grondig onderzoek, maar komt reikt toch alvast een eerste norm aan. De op basis van de norm berekende bufferliquiditeit hangt af van de omvang van uw instelling en van uw antwoord op de vraag of u schoolbestuur ook het bevoegd gezag is van scholen voor speciaal onderwijs.

Toepassing van de norm leidt niet snel tot een overschatting van de noodzakelijke omvang van bufferliquiditeiten. De commissie Don gaat er namelijk vanuit dat de beheersing van risico's binnen uw organisatie voldoende op peil is en dat de risico's van uw instelling ook niet in belangrijke mate negatief afwijken van het landelijke beeld.

Mocht u echter twijfels hebben over de risicobeheersing binnen uw organisatie of vinden dat de omvang van de risico's toch verschilt van het landelijk beeld, dan doet u er verstandig om met een eigen schatting van de benodigde bufferliquiditeiten te komen. Geef dat dan aan bij onderdeel 3B van de berekening van de financiële ruimte.

U vindt meer informatie over benodigde bufferliquiditeiten in hoofdstuk 4 van de brochure *Kapitaal en vermogen aan het werk*. We raden u aan om ook de Po-raadbrochure *Risico's en risicobeheersing* te lezen. Die brochure geeft houvast bij het vaststellen van risicoprofielen en het beoordelen van de beheersing van risico's.

2.6 | Tabbladen *Analyse: historisch en Analyse: toekomst*

2.6.1 | Kapitaal en vermogen in kengetallen

Op beide tabbladen worden de al ingevoerde gegevens en de berekende financiële ruimte vertaald in kengetallen en waar mogelijk afgezet tegen relevante sector-gemiddelden en/of streefwaarden.

Of alle kengetallen kunnen worden berekend, hangt natuurlijk wel af van wat u op het tabblad *Invoer* heeft ingevuld.

De commissie *Vermogensbeheer Onderwijsinstellingen* stelt bij het evalueren het financieel beleid van een organisatie de onderstaande kengetallen centraal en draagt voor een aantal kengetallen ook streefwaarden aan (onder- en/of bovengrenzen).

	Formule:	Ondergrens:	Bovengrens:
Vermogensbeheer:			
a. Solvabiliteit	Eigen vermogen / totaal vermogen	20%	geen
b. Kapitalisatiefactor	(Totaal Kapitaal ² · Gebouwen. & Terreinen.) / Totale baten	geen	35-60% ³
Budgetbeheer:			
a. Liquiditeit	Vlottende activa / Kortlopende schulden	0,5	1,5
b. Rentabiliteit	Exploitatieresultaat / Totale baten	0%	5%

Deze kengetallen worden op de analysetabbladen automatisch berekend.

1. Financiële kengetallen	signalering	2009	2010	2011	2012	2013
kapitalisatiefactor	39%	46%	45%	43%	43%	43%
solvabiliteit 1	< 30%	56%	59%	59%	59%	59%
solvabiliteit 2	< 30%	70%	68%	69%	69%	69%
liquiditeit (current ratio)	< 1,0	2,25	2,07	2,04	2,10	2,10
weerstandvermogen PO	5% - 20%	16%	17%	15%	15%	15%
rentabiliteit	0,0%	-0,2%	-1,1%	-1,1%	0,3%	0,3%

Solvabiliteit geeft op directe of indirecte wijze aan hoe het eigen vermogen van de onderwijsinstelling zich verhoudt tot de schulden van die instelling.

Liquideitsratio's gaan over de verhouding tussen aanwezige liquiditeiten (en snel in liquide middelen om te zetten bezittingen) en de omvang van kortlopende schulden.

Ook **rentabiliteit** is inmiddels een vertrouwd begrip. Het gaat hierbij over de vraag of en in welke mate een positief exploitatieresultaat wenselijk is. Een positief resultaat doet het al aanwezige vermogen groeien en een dergelijke aangroei kan – zeker bij tekortschietende vermogensposities – wenselijk zijn.

Het begrip **kapitalisatiefactor** werd in 2009 geïntroduceerd door de Commissie Vermogensbeheer Onderwijsinstellingen. Dit kengetal zou moeten signaleren in hoeverre de omvang van de bezittingen (kapitaal) passend is, gegeven de grootte van het schoolbestuur. De veronderstelling hierbij is, dat als een schoolbestuur veel kapitaal heeft in relatie tot de jaarlijkse baten, een deel van dat kapitaal wellicht niet echt nodig is en deze bezittingen beter kunnen worden afgebouwd. De schoolorganisatie zou met minder bezittingen dezelfde diensten moeten kunnen leveren, of met hetzelfde bezittingen meer diensten.

De kapitalisatiefactor wordt daarmee dus een maat voor hoe de omvang van de bezittingen zich verhoudt tot de omvang van de instelling.

Het toetsingskader brengt overigens ook de financiële ruimte in beeld en staat op die manier al stil bij de toereikendheid van liquiditeiten (buffer- en transactieliquiditeiten). Het kader zet de huidige omvang van bezittingen (kapitaal) af tegen wat gebruikelijk is of wenselijk, gelet op wat u voor het realiseren van uw (onderwijskundige) doelen nodig heeft. Toch hebben de kengetallen voor liquiditeit en kapitalisatiefactor nog toegevoegde waarde, al was het alleen maar omdat die kengetallen binnen de sector en door de Inspectie van het Onderwijs gebruikt worden bij benchmarking en een eerste beoordeling van de financiële positie.

Ook wordt op de analysetabbladen het **weerstandsvermogen** berekend.

Bij de invoering van de lumpsumbekostiging werd het begrip *weerstandsvermogen* geïntroduceerd als goede maatstaf voor het (kunnen) opvangen van risico's met behulp van vermogen.

Weerstandsvermogen = Eigen vermogen – materiële vaste activa, uitgedrukt in een percentage van de totale rijksbijdragen OCW

Vermogen speelt bij de afdekking van risico's echter slechts een indirecte rol. Het gaat er voor wat betreft risicobuffering niet op de eerste plaats om hoe groot dat vermogen is of waar dat vermogen vandaan komt. Omvang en herkomst vragen zeker om aandacht (zie de brochure *Kapitaal en vermogen aan het werk*, hoofdstuk 5 en 6), maar de vraag naar wat er met dat vermogen is gedaan, is belangrijker.

Is dat vermogen vooral gebruikt voor het aanhouden van kapitaal in de vorm van materiële vaste activa, of is dat vermogen ook voor een belangrijk deel gebruikt voor het aanhouden van liquiditeiten? Alleen in dat laatste geval kan het kapitaal juist door zijn liquide vorm daadwerkelijk een bufferrol vervullen.

De materiële vaste activa worden daarom ook in de formule voor het weerstandsvermogen buiten beschouwing gelaten. Het nadeel van de formule is echter dat de blik vooral uitgaat naar het (eigen) vermogen en de focus dus niet ligt op kapitaal en de samenstelling van dat kapitaal. De commissie Don pleit er dan ook voor om dit kengetal geen dominante positie toe te kennen en meer waarde te hechten aan een goede analyse van het kapitaal (financiële ruimte). De commissie draagt daarvoor nog een argument⁴ aan.

Bij de berekening van weerstandsvermogen wordt namelijk verondersteld dat alleen eigen vermogen een rol mag spelen bij de afdekking van risico's. Dat is onjuist. Ook vreemd vermogen kan die rol op zijn minst tijdelijk vervullen. De rol die vermogen speelt blijft echter een indirecte rol en het is zaak om voor buffering eerst te kijken naar de samenstelling van kapitaal en pas daarna een blik te werpen op de samenstelling van vermogen.

2.6.2 | Baten en lasten in kengetallen

De analysetabbladen geven niet alleen op een visueel aantrekkelijke wijze zicht op kapitaals- en vermogensverhoudingen. De tabbladen bevatten ook kengetallen die helpen bij het doorgronden van baten- en lastenstructuren en steun geven bij het beoordelen van de winstgevendheid van de onderwijsinstellingen (rentabiliteit). Ook wordt aandacht gegeven aan de formatieomvang in verhouding tot het leerlingenaantal.

2. Exploitatatiekengetallen	benchmark	2009	2010	↔	2013
rijksbijdragen / totale baten	91,1%	91,0%	90,8%		91,1%
overige overheidsbijdragen / totale baten	3,2%	3,2%	3,2%		3,2%
overige baten/ totale baten	5,7%	5,7%	5,9%		5,7%
personele lasten/ totale baten	81,5%	82,7%	83,1%		81,5%
totale baten/ rijksbijdragen	109,8%	109,9%	110,1%		109,8%
totale lasten/ rijksbijdragen	110,2%	111,2%	112,0%		110,2%
personele lasten/ rijksbijdragen	89,6%	90,9%	91,5%		89,6%
materiële lasten/ rijksbijdragen	20,6%	20,3%	20,5%		20,6%
3. FTE-leerling ratio's					
<i>teldatum 1 oktober</i>					
leerling- FTE ratio		1-10-2009	1-10-2010		1-10-2013
leerling- directie ratio		0,00	0,00		0,00
leerling- OP ratio		0,00	0,00		0,00
leerling- OOP ratio		0,00	0,00		0,00
baten per leerling (excl. financiële baten)		€ 5.984	€ 6.064		€ 6.331
lasten per leerling (excl. financiële lasten)		€ 6.054	€ 6.172		€ 6.349
index baten per leerling		100	101,3		105,8
index lasten per leerling		100	101,9		104,9

Ook indicatoren die door de inspectie van het onderwijs⁵ worden gehanteerd in het kader van het financieel continuïteitstoezicht worden in het kengetallenoverzicht meegenomen. Waar mogelijk worden de gevonden waarden vergeleken met beschikbare sectorgemiddelden (benchmark).

2.7 | Tabblad Tabel

Dit tabblad voedt de berekeningen met informatie over normen en streefwaarden.

Het tabblad behoeft weinig aandacht en toont ook geen informatie die specifiek ingaat op uw instelling of de door u ingevoerde gegevens.

Een blik op dit tabblad maakt echter wel duidelijk hoe streefwaarden/normen reageren op bijvoorbeeld de omvang van onderwijsinstellingen.

Verder wordt uit dit tabblad ook duidelijk welke gezaghebbende rapporten en/of commissies aan de basis hebben gestaan van die normen/streefwaarden/signaleringsgrenzen.

1 Zoals deze omvang blijkt uit de door deze organisatie ontvangen materiële bekostiging

2 Totaal kapitaal = balanswaarde van alle bezittingen = totaal activazijde balans

3 Deze waarden kennen een bandbreedte in verband met de verschillende grootteklassen van schoolbesturen (de laagste waarden gelden voor grote instellingen, de hoogste waarden voor kleine instellingen). Tussen de laagste en hoogste waarde ligt een glijdende schaal. Het bij de PO-handreiking *Verantwoording van financiën* behorende Excelmodel berekent na invoer van uw instellingsgegevens automatisch de bij de grootte van de instelling passende signaleringsgrens voor de kapitalisatiewaarde

4 Zie bijvoorbeeld pagina 25-26 van *Financieel beleid van onderwijsinstellingen, rapport van de commissie Vermogensbeheer Onderwijsinstellingen*

5 <http://www.onderwijsinspectie.nl/actueel/nieuwsbrieven/details/financieel-continuïteitstoezicht-per-1-september-2013.html>

3 Beoordeling en verantwoording van de uitkomsten

3.1 | Analyse en beoordeling

Het tabblad *Financiële ruimte* en de twee analysetabbladen maken duidelijk hoe het met *kapitalisatiefactor*, *financiële ruimte*, *solvabiliteit*, *weerstandsvormogen*, *liquiditeit* en *rentabiliteit* is gesteld.

Deze waarden hebben elk een geheel eigen nut bij de beoordeling van kapitaals- en/of vermogensposities. Toch is niet altijd eenvoudig om basis van deze kengetallen in één oogopslag tot een helder eindoordeel te komen. Het komt namelijk in de praktijk maar al te vaak voor dat een onderwijsinstelling goed scoort op een of meerdere van deze kengetallen, maar tegelijkertijd slecht scoort op de overige kengetallen of waarden. In die gevallen rijst de vraag of er wellicht een rangorde kan worden aangebracht in de kengetallen en waarden.

Iedere rangorde zal zijn voor- en tegenstanders hebben. Toch is er onder voorwaarden veel te zeggen voor de onderstaande aanpak:

Stap 1: toetsen omvang en noodzaak kapitaal en vermogen

Stel bij een kapitaals- en vermogensbeoordeling eerst de begrippen **kapitalisatiefactor** en **financiële ruimte** centraal en laat dat laatste begrip domineren. Bij de berekening van de financiële ruimte wordt automatisch ook aandacht besteed aan noodzakelijke **transactie- of bufferliquiditeiten**.

Die aandacht maakt dat het kengetal Weerstandsvormogen geen verdere toegevoegde waarde meer heeft. En dat bij de berekening van de financiële ruimte de solvabiliteit voorlopig geen hoofdrol speelt, voorkomt dat eigen vermogen al bij voorbaat wordt gezien als de enige vermogensbron.

Stap 2: toetsen solvabiliteit

De aanschaf of het aanhouden van bezittingen (kapitaal) is niet gratis. Vermogen zorgt ervoor dat men zich kapitaal (in de vorm van materiële vaste activa en liquiditeiten) kan permitteren en kan aanhouden. Of dat vermogen eigen of vreemd vermogen is, doet in theorie weinig ter zake.

Eigen vermogen verdient echter de voorkeur. Het is – eenmaal verkregen – langdurig beschikbaar en er kleven geen aflossings- of renteverplichtingen aan. Dit betekent dat een gunstige verhouding tussen eigen vermogen en vreemd vermogen wenselijk is en dat een goede solvabiliteit een groot goed is.

Zelfs een erg hoge solvabiliteit is geen slechte zaak. Solvabiliteit verwijst immers slechts naar de verhouding tussen eigen en vreemd vermogen en is geen indicatie voor een te grote omvang van het kapitaal en de mogelijke overtolligheid van deze bezittingen.

Stap 3: toetsen liquiditeit

In de praktijk van alledag speelt liquiditeit een zeer belangrijke rol. Alleen met liquide middelen kunnen uiteindelijk rekeningen worden betaald en zonder voldoende liquide middelen komt een schoolbestuur al snel in problemen.

Kapitalisatiefactor, financiële ruimte en solvabiliteit zijn zeker voor de langere termijn de belangrijke indicatoren, maar kapitalisatiefactor en solvabiliteit zeggen niets over de liquiditeit van de instelling. Een omvangrijk vermogen kan bijvoorbeeld vooral gebruikt zijn voor het doen van (te) omvangrijke investeringen en dus niet langer in liquide vorm aanwezig zijn.



Maar met enig geduld biedt een hoge solvabiliteit en/of financiële ruimte¹ wel een goede uitgangssituatie om gestaag te werken aan betere kapitaalsverhoudingen en een daardoor stijgende liquiditeit.

En als er in de tussentijd toch acute liquiditeitsproblemen ontstaan, dan komt men juist door een goede solvabiliteit eerder in aanmerking voor een tijdelijke liquiditeitsimpuls via bancaire krediet of rekening-courantfaciliteit.

Stap 4: toetsen rentabiliteit

Voor een onderneming kan de winst niet hoog genoeg zijn. In het onderwijs mag het saldo van baten en lasten echter best nihil zijn. Rentabiliteit is in het onderwijs geen doel op zich. Rentabiliteit moet direct of indirect dienstbaar zijn aan gewenste aanpassingen in financiële ruimte, solvabiliteit en liquiditeit. De uitkomsten van die toetsen bepalen dan ook of en op welke wijze bepaalde jaarresultaten wenselijk zijn. Het is bij dit alles zelfs denkbaar dat te ruime buffers extra uitgaven mogelijk maken, bijvoorbeeld in de vorm van onderwijskwaliteitsimpulsen en de daarmee samenhangende kosten. Dat deze uitgaven tijdelijk tot verliezen leiden, doet dan minder ter zake. Het is dan natuurlijk wel zaak dat men zicht heeft op de meerjarige ontwikkeling van resultaten. Meerjarenbegrotingen zijn dus onmisbaar bij het beoordelen van de rentabiliteit.

Voorwaarde

De geschetste volgorde van stappen past bij een instelling die geen acute en omvangrijke liquiditeitsproblemen heeft en in staat is om de ontwikkeling van kapitalisatie, financiële ruimte, solvabiliteit en liquiditeit meerjarig in beeld te brengen en deze ontwikkeling af te zetten tegen de eveneens meerjarige voorspelling van rentabiliteit. Een organisatie die acute liquiditeitsproblemen heeft of onverhoopt en door bijzondere omstandigheden niet tot voldoende betrouwbare, meerjarige voorspellingen in staat is, zal tijdelijk vooral aandacht moeten geven aan wat op korte termijn van het grootste belang is: het sturen op liquiditeit.

Stap 1 bestaat in dat geval uit het definiëren van de gewenste liquiditeit en het vaststellen van de kloof tussen gewenste liquiditeit en werkelijk aanwezige liquiditeit. Ook voor deze instelling blijft het belangrijk om een meerjarenvisie te ontwikkelen op kapitalisatie, financiële ruimte, solvabiliteit en rentabiliteit. Voorlopig worden hun waarden echter ondergeschikt gemaakt aan het hoofddoel: het alsnog snel herstellen van de liquiditeit. Zo wordt bijvoorbeeld een hoge solvabiliteit vooral gezien als een teken van kredietwaardigheid en als een mogelijkheid om de liquiditeit snel te verhogen² door het aantrekken van kredieten. Rentabiliteit wordt gezien als een motor voor liquiditeitsverbetering. Ook investeringsreductie is in dit geval een mogelijkheid om kapitaal vrij te maken en vervolgens aan te wenden voor een verhoging van de transactie- of bufferliquiditeit.

In hoofdstuk 6 van de brochure *Kapitaal en vermogen aan het werk* wordt uitvoerig aandacht besteed aan allerlei mogelijke uitkomsten als het gaat om financiële ruimte, solvabiliteit, liquiditeit en rentabiliteit en worden aanbevelingen gedaan voor het geval sommige waarden te wensen overlaten.

3.2 | Verantwoording: Pas toe of leg uit

Goed financieel management is een absolute basisvoorwaarde voor het verzorgen van het best mogelijke onderwijs en het behalen van adequate opbrengsten, zoals omschreven in artikel 7 van de Code Goed Bestuur³ in het primair onderwijs. Artikel 7 geeft tevens aan dat schoolbestuur en intern toezichtsorgaan tevens ervoor verantwoordelijk zijn dat beschikbare (financiële) middelen op een effectieve wijze worden ingezet ter realisatie van goed onderwijs met adequate opbrengsten.

Een belangrijk aspect is hierbij ook het vinden van een juiste balans tussen het opbouwen van een noodzakelijke en verantwoorde kapitaals- en vermogenspositie en het maximaal inzetten van de ter beschikking gestelde financiële middelen ten behoeve van het onderwijs.

In de Code Goed Bestuur staat aangegeven dat schoolbesturen in het jaarverslag onder andere verantwoording afleggen over de wijze waarop invulling wordt gegeven aan de verwerving van de nodige middelen en de doelmatige en rechtmatige bestemming en aanwending van middelen (zie bijvoorbeeld artikel 21, Code Goed Bestuur). Het geven van tekst en uitleg over de kapitaals- en vermogenspositie is dan ook een onderdeel van die verantwoording.

Het is van groot belang dat ieder schoolbestuur zijn financiële posities verantwoordt en de posities in relatie brengt met gestelde onderwijskundige doelen. De signaleringsgrenzen van de commissie Don mogen hierbij niet verworden tot absolute en dwingende normen.

Deze normen en signaleringsgrenzen zijn vooral bedoeld als uitnodiging om de uitkomsten van een eigen kapitaals- en vermogensanalyse af te zetten tegen deze waarden en vervolgens aan te geven of er voor de gevonden verschillen al dan niet goede gronden zijn.

Financieel beleid kent natuurlijk ook eigen doelstellingen. Een goed financieel management borgt bijvoorbeeld het voortbestaan van de instelling. Financiële doelen zijn echter nooit en te nimmer waarden op zich, maar moeten op korte of lange termijn een bijdrage leveren aan goed onderwijs. Ook het aanhouden of inzetten van kapitaal en vermogen moet dus aantoonbaar bijdragen aan het vervullen van de maatschappelijke opdracht van het bestuur: het verzorgen van goed kwalitatief primair onderwijs zoals omschreven in artikel 7 van de Code Goed Bestuur.



Een schoolbestuur zal met enige regelmaat verantwoording (moeten) afleggen over het financieel management. Een dergelijke verantwoording maakt bijvoorbeeld deel uit van het jaarverslag. Het jaarverslag geeft daarom als het goed is antwoord op vragen als:

- a) Wat waren de te behalen doelen en onderwijsopbrengsten?
- b) Welke budgetten waren voor het behalen van die doelen begroot?
- c) Hoe is doelverwezenlijking en middeleninzet in werkelijkheid verlopen?
- d) Zijn met de inzet van de beschikbare financiële middelen de vooraf gestelde doelen en leerresultaten bereikt?
- e) Waardoor zijn afwijkingen ten opzichte van de begroting veroorzaakt en hebben genoemde oorzaken (financiële) consequenties voor het realiseren van gestelde doelen en leerresultaten in de nabije toekomst?

Het aanhouden, vergroten of verkleinen van kapitaals- en vermogensposities is van invloed op de beschikbare middelen en dat maakt dat men ook over dat vermogensbeleid op een vergelijkbare wijze kan worden bevroegd:

- a) Op welke wijze en in welke omvang is het kapitaal en vermogen dienstbaar aan m.n. het financieren van de noodzakelijk geachte investeringen en een wenselijke afdekking van de financiële impact van risico's?

- b) Hoe verhouden zich deze wijzen en deze omvang tot landelijke gemiddelden en signaleringsgrenzen?
- c) Hoe kan een eventueel vermogenoverschot of vermogenstekort worden weg-gewerkt en hoe worden aanpak en tempo zoveel mogelijk afgestemd op wat het behoud of de versterking van goed onderwijs vragen?
- d) En welke samenstelling van kapitaal draagt bij aan de verwezenlijking van doelen met een blijvend effect? Het voor dit kapitaal noodzakelijke vermogen komt immers te voet en gaat te paard.

Die vragen kunnen echter alleen met succes worden beantwoord wanneer het strategische beleidsplan glasheldere doelen bevat (artikel 15, Code Goed Bestuur) en er bij het opstellen van meerjarenbegrotingen een goede link gelegd is tussen die doelen en de inzet van financiële middelen.

Het beoordelen en verantwoorden van het kapitaal en vermogen van een schoolbestuur moet verder gaan dan het toetsen van de eigen kapitaals- en vermogensposities aan de kengetallen van de Commissie Don. Wat een goede kapitaals- en vermogenspositie van een schoolbestuur is, verschilt per schoolbestuur en is afhankelijk van de specifieke karakteristieken en doelstellingen van de organisatie.

Iedere instelling doet er goed aan om zich te realiseren dat het toetsingskader Don een realiteit is en dat men ook vanuit dat kader met tekst en uitleg moet komen. De kengetallen uit het toetsingskader zijn echter niet in alles leidend.

De verantwoording van de kapitaals- en vermogensposities moet gaan over hoe kapitaal (en dus ook vermogen) wordt ingezet ter verbetering van de onderwijskwaliteit. En dus niet of niet alleen over hoe dat kapitaal en vermogen zich verhouden tot een landelijke norm. Verantwoording is in dat opzicht maatwerk.

Toch is het in het belang van de sector om gezamenlijk tot enige uniformiteit te komen in de opzet van die verantwoording. Bijvoorbeeld door een wijze van beoordelen en verantwoorden van de kapitaals- en vermogensposities af spreken die uitgaat van de specifieke situatie en dito kapitaalsbehoefte van het schoolbestuur, zonder dat hierbij gedetailleerde richtlijnen en/ of harde normen gaan domineren.

Het toetsingskader *Verantwoording Financiële Posities* draagt bij aan een uniforme wijze van beoordeling. Het toetsingskader is voor iedere belangstellende gratis te downloaden van de website van de PO-Raad.

Verder worden onderwijsbestuurders uitgenodigd om in het jaarverslag (bestuursverslag) aandacht te geven aan de verantwoording van de kapitaals- en vermogensomvang c.q. de financiële positie van het schoolbestuur en de rol die het kapitaal volgens het bestuur speelt bij het bereiken van onderwijsdoelen en de continuïteit van de instelling. Het jaarverslag vermeldt bijvoorbeeld de uitkomsten van het ingevulde toetsingskader en geeft aan hoe de omvang en samenstelling van het aanwezige kapitaal en vermogen zich verhoudt tot de signaleringsgrenzen.

Zo wordt tevens duidelijk in hoeverre er op grond van het toetsingskader sprake is van financiële ruimte. Vervolgens geeft het bestuur aan:

- I. op welke wijze en binnen welke termijn een eventueel tekortschietend kapitaal door vermogensvorming of vermogensaanreiking wordt aangevuld en welke invloed dit alles heeft op de vastgestelde doelen en leerresultaten;
- II. op welke wijze en binnen welke termijn een eventueel bovenmatig kapitaal wordt afgebouwd, hoe men tot keuzes komt betreffende de aanwending van dat surplus en hoe dat alles bijdraagt een stabilisatie of verhoging van de onderwijsopbrengsten.

- 1 Bij een detailvergelijking tussen normwaarden voor buffer- en transactieliquideit met de daadwerkelijk beschikbare liquiditeit wordt natuurlijk ook duidelijk of de instelling ene liquiditeitsprobleem heeft. Op die manier draagt de detailberekening van de financiële ruimte wel degelijk al bij aan een beoordeling van de liquiditeit.
- 2 Het aantrekken van kortlopende kredieten heeft overigens geen effect op het kengetal voor liquiditeit (current ratio) omdat dit kengetal de vlottende activa vergelijkt met de kortlopende schulden. Het aantrekken van langlopende kredieten heeft wel een positief effect op het kengetal
- 3 Het gaat hier om de in 2012 bijgestelde Code Goed Bestuur (versieaanduiding: 2012)

4 Literatuurtips en instrumenten

4.1 Literatuur

Kapitaal en vermogen aan het werk – Bouwstenen voor beleid, PO-Raad, 2012 (verkrijgbaar via de website onder: <http://www.poraad.nl/content/publicaties-eerst-kiezen-dan-delen>)

Risico's en risicobeheersing – Bouwstenen voor beleid, PO-Raad, 2013 (verkrijgbaar via de website onder: <http://www.poraad.nl/content/publicaties-eerst-kiezen-dan-delen>)

Financieel beleid van onderwijsinstellingen, rapport van de commissie Vermogensbeheer Onderwijsinstellingen, Ministerie van OCW, 2009

Een vermogen om lief te hebben, visie en toelichting op het rapport Financieel beleid van de commissie Don, B. Keizer en R. Goedhart, SDU, 2010

Vermogen verantwoord, R. Goedhart en M. Verbart, in: *Schoolfaciliteiten* (SDU), oktober 2011

Vermogenspositie scholen geeft discussie, R. Goedhart en M. Verbart, in: *BSM Nieuws* (Kluwer), juni 2011

Financieel continuïteitstoezicht per 1 september 2013, www.onderwijsinspectie.nl

4.2 Instrumenten

Risico's in beeld: zie <http://www.poraad.nl/content/risicomangement-nieuw>

Toetsingskader Verantwoording Financiële positie: zie <http://www.poraad.nl/node/2573>

Meerjarenbegrotingsmodellen, zie: <http://www.poraad.nl/content/meerjarenbegrotingsmodellen-geld>

Leerlingprognosemodel: <http://www.scenariomodelpo.nl/>



Colofon

Uitgave: PO-Raad

Tekst: Marcel Verbart en Reinier Goedhart

Fotografie: Rob Nelisse

Grafische verzorging: Thoben Offset Nijmegen

Maart 2014

© Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, overgenomen of openbaar gemaakt zonder voorafgaande toestemming van de uitgever.

PO RAAD

Postbus 85246

3508 AE Utrecht

Telefoon: 030 3100 933

Website: www.poraad.nl

E-mail: info@poraad.nl

