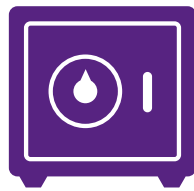


Toekomstgericht financieel sturen, hoe doe je dat?

Leidraad voor VO-instellingen





Toekomstgericht financieel sturen, hoe doe je dat?

Leidraad voor VO-instellingen

Inhoudsopgave

	Introductie	2
Deel 1	Wat heb ik nodig voor een goede aansturing van het financieel beleid?	4
A	Gedegen risicobeleid	6
B	Volledige meerjarenbegroting	9
C	Financieel deskundige organisatie	10
D	Een goed beoordelingsinstrumentarium	14
Deel 2	Welke financiële ruimte is er voor onderwijskundige verbeteringen?	20
	Stappenplan	22
	Schematisch overzicht	26

Introductie

Utrecht, januari 2011

Een gezonde financiële huishouding binnen instellingen voor voortgezet onderwijs is een absolute basisvoorwaarde voor het verzorgen van kwalitatief hoogstaand onderwijs. Ondertussen worden er de afgelopen jaren steeds meer eisen gesteld aan de financiële functie binnen VO-instellingen. Vandaar dat de VO-raad bestuurders en medewerkers van deze organisaties wil helpen bij het vergroten van het inzicht in de financiële positie en het verder optimaliseren van het financieel beleid.

Een belangrijke doelstelling is het realiseren van een omslag in de focus van financiële sturing. Deze dient op de toekomst gericht te zijn en niet langer gebaseerd op historische indicatoren. Van belang daarbij is een evenwicht in de baten en lasten op basis van een meerjarenperspectief. Een belangrijk aspect is ook het vinden van een juiste balans tussen het opbouwen van een noodzakelijke financiële buffer en het inzetten van geld voor verbeteringen in het onderwijs.

Deze leidraad is bedoeld als hulpmiddel bij het vormgeven van toekomstgerichte financiële sturing binnen uw organisatie. Daarnaast beschrijft het enkele randvoorwaarden die daarvoor onontbeerlijk zijn. Deze leidraad bestaat uit twee delen. Het eerste deel beschrijft wat er nodig is voor een goede aansturing van het financieel beleid en de wijze waarop u de financiële positie van uw onderwijsinstelling kunt beoordelen.

Belangrijke elementen die u bij financiële sturing in het oog moet houden zijn het besteedbaar en benodigd eigen vermogen, beschikbare budgetten en liquiditeit. Daarvoor zijn een gedegen meerjaren exploitatiebegroting en een goede risicoanalyse onmisbare instrumenten. Ook vraagt een professionele financiële organisatie om een duidelijke taakverdeling en toebedeling van verantwoordelijkheden, goed gestroomlijnde werkprocessen en financiële deskundigheid op alle niveaus.

In het tweede deel van deze handleiding treft u een stappenplan aan waarmee u stap voor stap kunt bepalen hoeveel financiële speelruimte de instelling heeft voor gewenste verbeteringen in het onderwijs. Ten slotte wordt afgesloten met een schematisch overzicht waarin duidelijk wordt hoe het strategische onderwijsbeleid en de financiële onderbouwing daarvan samenkomen.

De wijze waarop het financieel beleid uiteindelijk vorm krijgt, verschilt per onderwijsinstelling en is uiteraard afhankelijk van de specifieke karakteristieken van de organisatie. Deze leidraad bevat daarom ook geen nauwkeurige richtlijnen of harde normen. U kunt hem beter beschouwen als een aanmoediging tot reflectie op het gevoerde beleid en het vinden van mogelijkheden tot verdere professionalisering. En wellicht treft u aanknopingspunten aan voor gesprekken met financiële vakmensen en/of (mede)bestuurders.

.....
Verantwoording: De informatie in deze publicatie is ontleend aan het rapport van de adviescommissie Financiële Sturing VO-instellingen, gepubliceerd in mei 2010, en de commissie Vermogensbeheer Onderwijsinstellingen (commissie Don), gepubliceerd in september 2009. U kunt deze rapporten downloaden van de website van de VO-raad.
.....

Deel 1



Wat heb ik nodig voor een goede aansturing van het financieel beleid?

Om goed toekomstgericht financieel te kunnen sturen heeft u een goed inzicht in de financiële positie nodig. Verderop in deze leidraad treft u een set kengetallen aan waarmee u dat inzicht kunt verwerven.

Daarnaast moet er ook sprake zijn van een:

- A Gedegen risicobeleid**
- B Volledige meerjarenbegroting**
- C Financieel deskundige organisatie**
- D Een goed beoordelingsinstrumentarium**

In de navolgende paragrafen worden bovengenoemde instrumenten en randvoorwaarden verder toegelicht.

A

Hoe voer ik een gedegen risicobeleid?

Goed risicomangement behelst het continu en systematisch doorlichten van de organisatie om zicht te krijgen op potentiële risico's. Het spreekt voor zichzelf dat iedere organisatie in meer of mindere mate zal proberen de risico's te beheersen en te beperken. Maar het is ook de bedoeling dat het risicobeleid ertoe leidt dat u de minimaal vereiste financiële reserves kunt bepalen.

Verder beoogt een gedegen risicobeleid:

- het risicobewustzijn in de organisatie te stimuleren
- de (risico-)kosten te minimaliseren
- het potentieel negatieve effect van risico's op de uitvoering van bestaand beleid actief te managen
- het vertrouwen in de organisatie, zowel intern als extern, te bevorderen
- de continuïteit van dienstverlening te waarborgen
- het buffervermogen te beoordelen en te optimaliseren

Om goed financieel te kunnen sturen dient u een risicoanalyse te maken om vast te stellen welke uitslagen u kunt verwachten in de variabelen die deel uitmaken van de meerjarenbegroting. Dat doet u op basis van een scenarioanalyse waarbij u de effecten van een optimistisch, een realistisch en een pessimistisch scenario uitwerkt en doorrekent.

Bij een dergelijke risicoanalyse gaan vertegenwoordigers van diverse geledingen met elkaar in gesprek. Daarbij aanwezig zijn bijvoorbeeld een bestuurder, één of meer directeuren, één of meer teamleiders, het hoofd financiën/de controller en iemand van de Raad van Toezicht. Zij inventariseren de risico's die zij onderkennen binnen de instelling, maar ook externe risico's. Het is relevant de kennis en opvattingen die bestaan in alle delen van de organisatie met elkaar te delen en daar conclusies uit te trekken. Risicoanalyse kan dus niet beperkt blijven tot een invuloefening van één van de medewerkers van een school.

Risicoanalyse is meer dan een invuloefening van één van de medewerkers.

Een inventarisatie van risico's is niet gevrijwaard van subjectieve elementen, de toekomst laat zich nu eenmaal moeilijk voorspellen. Maar moderne risicomodellen en -technieken maken het toch mogelijk potentiële risico's te kwantificeren. Door bij elk geïdentificeerd risico, de kans dat dit risico optreedt te koppelen aan het geschatte financiële effect daarvan, kunt u een vrij realistisch beeld krijgen van de bedreigingen die zich mogelijk kunnen voordoen. Daarmee kunt u vervolgens bepalen welk deel van het eigen vermogen moet worden aangehouden om met hoge mate van waarschijnlijkheid het hoofd te kunnen bieden aan de benoemde (rest-)risico's.

Op de website van de VO-raad treft u een voorbeeld aan van een risicomodel dat u kunt gebruiken. Er bestaan ook tal van externe specialisten die u kunnen assisteren in dit proces.

Overigens is het voor u relevant zich te realiseren dat het bij risicoanalyses niet gaat om een eenmalige exercitie maar om een voortdurende cyclus waarbij bijvoorbeeld één keer in de drie jaar een uitgebreide analyse wordt gedaan en jaarlijks een opfrisactie.

In de tabel op de volgende pagina vindt u een indicatie van het benodigde buffervermogen als percentage van de totale baten op basis van een generiek risicoprofiel. De vermelde percentages komen van de commissie Don, een commissie die in 2009 advies uitbracht aan het ministerie van OCW over de optimale financieringsstructuur. Overigens dient deze tabel slechts om u een indruk te geven en de opsomming van risico's is uiteraard niet uitputtend.

Risicoanalyses maken deel uit van een voortdurende cyclus waarbij bijvoorbeeld één keer in de drie jaar

een uitgebreide analyse wordt gedaan en jaarlijks een opfrisactie.

Mogelijke risico's ¹	Kleine VO-instellingen	Grote VO-instellingen
Fluctuatie in leerlingenaantallen	3 à 4%	2 à 2,5%
Financiële gevolgen van arbeidsconflicten	4 à 5%	1%
Instabiliteit in de bekostiging	2%	2%
Onvolledige indexatie van de bekostiging	1%	1%
Restrisico's, of onvoldoende kwalificeerbare risico's	4 à 6%	2 à 3%
Impact op totale baten	14 à 18%	8 à 9,5%
Impact op totale baten, gecorrigeerd voor dubbeltelling en overlapping	10%	5%

Bron: Rapport Commissie Vermogensbeheer Onderwijsinstellingen

- 1 Deze opsomming van risico's is niet uitputtend
- 2 Tussen de percentages van kleine en grote VO-instellingen geldt een glijdende schaal

De diversiteit in de sector is groot en iedere VO-instelling kent zijn eigen karakteristieken en heeft een eigen risicoprofiel. Houd er daarom rekening mee dat de bufferindicatie, zoals weergegeven in deze tabel, is gebaseerd op algemene grondslagen en dus niet is toegespitst op de specifieke karakteristieken van uw instelling of school. Verder dient u te beseffen dat zonder een aanvullende onderbouwing deze percentages onvoldoende normering geven voor de aan te houden reserves van een individuele VO-instelling.

Iedere school kent zijn eigen karakteristieken en heeft daarom een eigen risicoprofiel.

Waar moet een meerjarenbegroting aan voldoen?

A red square with a white letter 'B' inside, positioned in the top right corner of the page.

Om toekomstgericht financieel te kunnen sturen heeft u een betrouwbare en volledige meerjarenbegroting nodig. Deze meerjarenbegroting is een afgeleide van het uitgestippelde onderwijsbeleid voor de komende jaren en de bijbehorende strategische keuzes voor de betreffende periode dienen daarin tot uitdrukking te komen.

Door jaarlijks de meerjaren (exploitatie)begroting aan te passen aan de feitelijke ontwikkelingen en de wijzigingen in de toekomstvisie, ontstaat een systeem waarbij gestuurd wordt op de middellange termijn.

Daarbij dringt een vergelijking met de zeescheepvaart zich op: als een olietanker over tien kilometer naar rechts wil afslaan, moet nu al worden begonnen met bijsturen. In feite is dat bij onderwijsinstellingen niet anders. Hoe eerder in de financiële planning rekening wordt gehouden met toekomstige plannen en verwachtingen, hoe vloeiender de te varen koers kan zijn.

Een volwaardige 'meerjarenbegroting' omvat de volgende vier bestandsdelen:

- 1 Een meerjaren exploitatie overzicht
- 2 Een meerjaren formatieplan
- 3 Een meerjaren investeringsplan
- 4 Een meerjaren liquiditeitsplan/kasstroomoverzicht

De onderdelen 1 en 2 dienen uiteraard gestoeld te zijn op een deugdelijke leerlingprognose.

Vanuit de reeds genoemde meerjaren exploitatiebegroting en de meerjarige investeringsplanning, waarin alle investeringen zijn opgenomen, kunt u relatief eenvoudig een liquiditeitsplanning opstellen. Dit is niets anders dan een vertaling van de exploitatiebegroting en investeringsbegroting naar feitelijke kasstromen. Op basis van deze liquiditeitsbegroting kunt u beoordelen in hoeverre de instelling over voldoende liquide middelen beschikt voor het huidige beleid en de geambieerde investeringen.

Om toekomstgericht financieel te kunnen sturen heeft u een betrouwbare en volledige meerjarenbegroting nodig.



Hoe richt ik de financiële organisatie in?

Een professionele financiële organisatie binnen instellingen en scholen voor voortgezet onderwijs beschikt over een duidelijke taakverdeling en toebedeling van verantwoordelijkheden, financiële deskundigheid op alle niveaus en goed gestroomlijnde werkprocessen. Onderwijsinstellingen kunnen hun resultaten vergelijken door het gebruik van benchmarkgegevens.

1. Financiële functies

Een onderwijsinstelling kent verschillende taken en verantwoordelijkheden die moeten worden toebedeeld aan van elkaar onafhankelijke functies. Besturingsmodellen die gebaseerd zijn op de governance code van het voortgezet onderwijs onderscheiden de volgende drie financiële verantwoordelijkheden:

Raad van Toezicht

De leden van deze raad houden toezicht op de formulering en uitvoering van het algemeen beleid door het bestuur. De financiële taken van de toezichthouders spelen vaak een prominente rol vanwege hun goedkeurende bevoegdheden ten aanzien van de begroting en de jaarrekening, de aanstelling van de accountant en de goedkeuring voor het aangaan van grote investeringen of verplichtingen.

Vandaar dat binnen de Raad van Toezicht de financiële deskundigheid voldoende moet zijn gewaarborgd. Dat kunt u zekerstellen door één of twee leden met een duidelijk financieel profiel aan te stellen, en door het instellen van een auditcommissie binnen de Raad van Toezicht die regelmatig met het bestuur inhoudelijk naar de financiële ontwikkelingen kijkt.

Bestuur

Het bestuur is eindverantwoordelijk voor de strategie en de continuïteit van de instelling. De aanwezige financiële expertise moet voldoende zijn om de organisatie van de financiële functie in te kunnen richten en de kwaliteit daarvan te kunnen waarborgen. Gedetailleerde kennis is niet noodzakelijk mits deze binnen de instelling is verankerd.

Stel binnen de Raad van Toezicht één of twee leden aan met financiële deskundigheid.

Vanwege de noodzakelijke *'checks and balances'* tussen het toezichhoudende en besturende orgaan aan de ene kant en de leiding aan de andere kant is het inrichten van een financiële controlfunctie essentieel. Dit kunt u invullen door de aanstelling van een controller op bestuursniveau, controllers op het niveau van de scholen of de koppeling van een controller aan een financiële afdeling.

Het bestuur is verantwoordelijk voor de financiële functie op instellingsniveau en voor de geconsolideerde begroting en jaarrekening. Daarbinnen vallen ook onderwerpen als vermogensbeheer, liquiditeitenbeheer (inclusief financiering en treasury) en balansbeheer. Een groeiend aantal VO-instellingen heeft tegenwoordig een of andere vorm van controlfunctie ingericht. Vooral bij de kleinere instellingen wordt deze niet apart ingevuld. Daar wordt deze rol uitgevoerd door het bestuur zelf of door het hoofd van de financiële administratie.

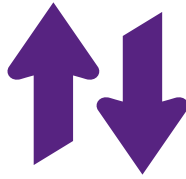
Schoolleiding

De schoolleiding is integraal verantwoordelijk voor een school of deelschool. Zij is verantwoordelijk voor de eigen exploitatierekening en behoort over voldoende deskundigheid te beschikken om de kosten en baten in meerjarenperspectief te kunnen beoordelen. De schoolleiding dient de financiële functie zo te organiseren dat zij haar verantwoordelijkheid op dit vlak kan nemen.

Bij veel instellingen is de financiële functie binnen de leiding ondergewaardeerd. Veel leidinggevenden zijn doorgegroeid vanuit een onderwijskundige functie en hebben in hun opleiding en ervaring veelal onvoldoende kennis en ervaring opgedaan met modern financieel management. Vandaar dat de VO-raad adviseert, ook vanwege de nodige *'checks and balances'*, de leiding te laten ondersteunen door een controller.

Naast de opgesomde strategische rollen kent de financiële functie ook een *uitvoerende, registrerende* rol. Ook hiervoor geldt dat voldoende financiële deskundigheid aanwezig moet zijn voor een goede financiële sturing. Daarnaast is het, zoals hierboven aangegeven, van belang een adequate *'control'*-functie in te richten, gericht op controleren en beheersen.

Deskundigheidsbevordering richt zich op financiële expertise binnen de schoolleiding, het bestuur en de Raad van Toezicht.



2. Deskundigheidsbevordering

Uit voorgaande wordt duidelijk dat de toegenomen taken en verantwoordelijkheden vragen om deskundigheid op alle niveaus. Deskundigheidsbevordering zal zich niet alléén moeten richten op de medewerkers in de financiële functie maar ook op financiële expertise binnen de schoolleiding, bestuur en Raad van Toezicht om goede besluitvorming te bevorderen. U kunt bij de VO-raad terecht voor informatie over aanbieders van relevante opleidingsprogramma's op het gebied van financieel management.

3. Gestroomlijnde werkprocessen

De afgelopen jaren worden er steeds meer eisen gesteld aan de financiële functie binnen onderwijsinstellingen waardoor verregaande professionalisering daarvan onontbeerlijk is. Het ontwerpen en implementeren van goed gestroomlijnde werkprocessen is daarbij cruciaal.

Het inrichten en beschrijven van de administratieve organisatie, waarbij voldoende aandacht is voor de controletechnische functiescheiding en interne controle legt het fundament voor een beheersbare financiële organisatie en een betrouwbare informatievoorziening. De meest kritische processen kunt u vastleggen in een handboek Administratieve Organisatie/Interne Beheersing (AO/IB). Een belangrijke voorwaarde is dat het handboek laagdrempelig en toegankelijk moet zijn voor alle belanghebbenden, zodat het ook daadwerkelijk wordt nageleefd.

4. Benchmarks

Met het uitwisselen van zogenoemde 'best practices' kunnen onderwijsorganisaties hun voordeel doen. Door benchmarkgegevens van de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) te gebruiken kunt u de eigen organisatie spiegelen aan vergelijkbare organisaties en wellicht aandachtspunten ontdekken waarmee u uw financieel management kunt verbeteren. De VO-raad zet zich in om benchmarkcijfers over het vorige kalenderjaar uiterlijk in oktober beschikbaar te stellen.

Tip! Leg alle werkprocessen vast in een handboek dat voor alle betrokkenen beschikbaar is.

D

Hoe ziet een goed beoordelingsinstrumentarium eruit?

Om de financiële positie en het financieel beleid van uw organisatie te toetsen kunt u gebruik maken van kengetallen met bijbehorende signaleringsgrenzen, het zogenoemde beoordelingsinstrumentarium.

In de tabel op de volgende pagina treft u een set kengetallen aan die zijn gebaseerd op de adviezen van de commissie Don, aangevuld met het reeds bekende kengetal weerstandsvermogen. Voor wat betreft de berekening van de solvabiliteit adviseert de VO-raad niet de definitie van de commissie Don aan te houden maar de post voorzieningen buiten het eigen vermogen te houden.

Opgemerkt moet worden dat de genoemde bandbreedtes voor het beoordelen van de financiële soliditeit geen harde normen zijn. Het zijn eerder signaleringsgrenzen die aanleiding kunnen geven voor een dialoog over de financiële positie van een instelling. Kengetallen zeggen weinig zonder de onderbouwing van het financiële beleid dat erachter schuil gaat.

Overigens meent het bestuur van de VO-raad met deze kengetallen nog niet te beschikken over een goed doorontwikkeld en adequaat beoordelingsinstrumentarium. Daarnaast vindt zij de signaleringsgrenzen te laag; dat geldt vooral voor de kapitalisatiefactor. Op basis van toekomstige ervaringen in de praktijk van individuele schoolbesturen en de discussies die hieruit voortvloeien zal duidelijkheid moeten komen over de bruikbaarheid van deze kengetallen en eventuele toevoegingen of verbeteringen.

Kengetallen zeggen weinig zonder de onderbouwing van het financiële beleid dat erachter schuil gaat.

Vermogensbeheer		Budgetbeheer			
Kengetal	Signaalgrens	Kengetal	Signaalgrens		
1	Kapitalisatiefactor (Balans +/- MVA-gebouwen & terreinen) / Totale baten)	<35% - 60% ¹	1	Rentabiliteit ³ (Resultaat / Totale baten)	0% - 5%
2	Solvabiliteit (Eigen vermogen / Vreemd vermogen)	>20%	Current ratio 2 (Vlottende activa / Kortlopende schulden)	0,5 - 1,5	
3	Weerstandsvermogen (Eigen vermogen / Totale baten)	10% < x < 40% ²			

Bron: Rapport Adviescommissie financiële sturing

- 1 De laagste waarden gelden voor grote instellingen, de hoogste waarden voor kleine instellingen. Tussen de laagste en de hoogste waarde ligt een glijdende schaal.
- 2 De ondergrens van 10% is een normatieve algemene grens. Veel beter is een voor uw organisatie toepasselijke ondergrens vast te stellen op basis van een gekwantificeerd risicoprofiel.
- 3 De ondergrens geeft aan in hoeverre de organisatie in staat is een evenwicht tussen baten en lasten te realiseren. Een meerjarig gemiddelde kan hiervoor als een goede indicator dienen.

Zoals u ziet in de tabel worden de kengetallen onderverdeeld in twee categorieën, enerzijds vermogensbeheer en anderzijds budgetbeheer. Bij het vermogensbeheer staat de vraag centraal wat de totale kapitaal- en vermogensbehoefte van de instelling is. Bij het budgetbeheer gaat het om de vraag wat de capaciteit van de organisatie is om tegenvallers op korte en middellange termijn op te vangen.

Kengetallen worden onderverdeeld in twee categorieën: vermogensbeheer en budgetbeheer.

Toelichting op ‘Vermogensbeheer’

Kapitalisatiefactor

Voor de beoordeling van het vermogensbeheer heeft de commissie Don een nieuw kengetal geïntroduceerd, de kapitalisatiefactor. Dit kengetal geeft aan in hoeverre het beschikbare kapitaal in de organisatie doelmatig gebruikt wordt. De kapitaalbehoefte van de instelling staat daarbij centraal. De wijze waarop dat kapitaal gefinancierd wordt, met eigen vermogen of met vreemd vermogen, geldt als een afweging die van secundair belang is.

De kapitalisatiefactor bestaat uit drie componenten:

- Benodigde liquiditeit voor de financiering van de vervanging van materiële vaste activa, exclusief gebouwen en terreinen
- Benodigde transactieliquiditeit voor het voldoen van kortlopende schulden
- Bufferliquiditeit voor het afdekken van (rest-)risico's

Deze ratio is te berekenen door het balanstotaal te corrigeren voor dat deel van de materiële vaste activa dat is vastgelegd in gebouwen en terreinen, en de uitkomst daarvan te delen door de totale baten. Wanneer uw instelling meer kapitaal heeft dan past bij de jaarlijkse baten, wordt een deel van dat kapitaal blijkbaar niet efficiënt benut: uw instelling zou immers dezelfde diensten moeten kunnen leveren met minder kapitaal.

Het resultaat van deze berekening is een percentage dat idealiter niet uitkomt boven een bandbreedte van 35 à 60 procent, afhankelijk van de instellingsomvang. Wanneer de kapitalisatiefactor daarboven valt, indiceert dat volgens de commissie Don overkapitalisatie.

Voor de beoordeling van het vermogensbeheer geldt een nieuw kengetal: de kapitalisatiefactor.

Een alternatieve beoordeling van de kapitalisatie

In de eerste maanden van 2010 heeft de Inspectie van het Onderwijs een onderzoek gedaan naar de financiële positie van een vijftigtal onderwijsinstellingen, waaronder twintig in het voortgezet onderwijs. Naar aanleiding van de onderzoeksresultaten heeft de Inspectie van het Onderwijs besloten de kapitalisatie op een andere wijze te beoordelen.

Startpunt in deze beoordeling is een berekening van de aanwezige buffercapaciteit om (rest-)risico's af te dekken. Daartoe wordt de berekende kapitalisatiefactor vermindert met het kapitaal dat nodig is voor de financiering van de vervanging van materiële vaste activa, exclusief gebouwen en terreinen. Ook wordt de kapitalisatiefactor gecorrigeerd voor het kapitaal dat nodig is voor het voldoen van de kortlopende schulden. De aldus berekende buffercapaciteit wordt vergeleken met de norm (5% voor grote besturen, 10% voor kleine besturen, daartussen geldt een glijdende schaal).

Beschikt uw organisatie echter over een gekwantificeerd risicoprofiel, dan vergelijkt de Inspectie de berekende buffercapaciteit met uw risicoprofiel om vast te stellen of er sprake is van over- dan wel onderkapitalisatie. Hieruit blijkt nogmaals het belang van een goed risicobeleid: als u beschikt over een risicoprofiel staat u sterker in uw overleg met de inspectie.

Een model waarmee u de kapitalisatiefactor kunt berekenen en opsplitsen naar de verschillende componenten is beschikbaar op de website van de VO-raad. Dit model stelt u ook in staat om per component van de kapitalisatiefactor de score van uw organisatie te vergelijken met de norm.

Solvabiliteit

Een andere maatstaf voor de kapitalisatiegraad van een organisatie is de al eerder genoemde solvabiliteit. Dat is een veelgebruikt kengetal dat de verhouding tussen eigen en vreemd vermogen aangeeft waarbij geldt dat een onderwijsinstelling met een percentage van 20 procent of hoger over het algemeen solvabel wordt geacht.

Met een risicoprofiel staat u sterker in overleg met de Inspectie.

Weerstandsvermogen

De VO-raad meent dat het reeds bekende kengetal weerstandsvermogen u ook nog altijd waardevolle informatie kan verschaffen bij de beoordeling van het vermogensbeheer. Het weerstandsvermogen van uw organisatie is te bepalen door het eigen vermogen te delen door de totale baten. Een uitkomst tussen de 10 en 40 procent valt binnen de geaccepteerde bandbreedte. De ondergrens van 10 procent is overigens een normatieve grens. Een ondergrens die beter op uw organisatie is toegesneden kunt u vaststellen op basis van een gekwantificeerd risicoprofiel.

Toelichting op 'Budgetbeheer'

Onder budgetbeheer vallen de kengetallen die u in staat stellen te beoordelen wat de capaciteit van de organisatie is om tegenvallers op te vangen.

Rentabiliteit

De rentabiliteit van uw organisatie geeft aan in hoeverre uw organisatie in staat is een evenwicht te realiseren tussen baten en lasten. Dit kengetal wordt bepaald door het resultaat te delen op de totale baten waarbij de gewenste uitkomst over het algemeen binnen een bandbreedte van 0 tot 5 procent valt. Daaruit kunt u concluderen of er enige marge is binnen de begroting om eventuele stroppen opvangen. Het verdient de voorkeur de rentabiliteit te beoordelen op basis van een meerjarige reeks en het verloop daarvan.

Current ratio

De current ratio geeft aan of uw organisatie in staat is om kortlopende verplichtingen na te komen. Deze ratio kunt u berekenen door de vlottende activa en liquide middelen bij elkaar op te tellen en te delen door de kortlopende schulden. Een uitkomst tussen de 0,5 en 1,5 wordt bij onderwijsinstellingen acceptabel geacht.

Onder budgetbeheer vallen de kengetallen waarmee u kunt beoordelen wat de capaciteit is om tegenvallers op te vangen.

Aanvullende opmerkingen

Bij het toepassen van bovenstaand beoordelingsinstrumentarium dient u zich te realiseren dat kengetallen gebaseerd zijn op een reeds afgesloten periode. Daardoor zijn ze niet meer dan een weergave van de situatie in het verleden. Bij de financiële onderbouwing van toekomstig onderwijsbeleid kunnen op het verleden gebaseerde kengetallen daarom niet leidend zijn maar hooguit een indicatieve, richtinggevende rol vervullen.

Daarnaast moet u erop bedacht zijn dat kengetallen, vooral als ze zijn ontleend aan balansgegevens, slechts momentopnamen zijn. Het is daarom van groot belang dat u de cijfers in een meerjarenperspectief beziet, bijvoorbeeld door te kijken naar de uitkomsten van de afgelopen vijf jaar.

Verder moet u zich realiseren dat indien kengetallen aangeven dat signaleringsgrenzen worden overschreden, dit nog niet betekent dat de betrokken onderwijsinstelling geld moet gaan uitgeven. Er kunnen tal van specifieke redenen zijn waardoor kengetallen van een onderwijsinstelling zich buiten de gestelde bandbreedtes bevinden. Goed financieel sturen betekent, ook als de kengetallen 'gunstig' zijn, dat de besteding van middelen doelmatig moet zijn. 'Potverteren' omdat kengetallen te hoog zijn is uit den boze.

Bij de financiële onderbouwing van toekomstig onderwijsbeleid kunnen op het verleden gebaseerde kengetallen

nooit leidend zijn. Zij hebben hooguit een indicatieve, richtinggevende rol.

Deel 2



Welke financiële ruimte is er voor onderwijskundige verbeteringen?

Dit tweede deel van de leidraad biedt u een methode aan waarmee u stap voor stap kunt bepalen hoeveel financiële speelruimte uw instelling heeft voor gewenste verbeteringen in het onderwijs.

Deze handleiding doorloopt alle onmisbare onderdelen van de financiële besluitvorming in negen stappen. In stap 1 tot en met 5 wordt aandacht besteed aan de beheersing van het eigen vermogen. In stap 6 en 7 komt de beheersing van de exploitatie aan bod. En stap 8 en 9 richten zich op de beheersing van de liquiditeiten.

In het schematische overzicht dat u aan het eind van het stappenplan aantreft is ten slotte getracht het verband met de beleidsvoering én de onderlinge samenhang van de verschillende componenten die een rol spelen bij financiële beheersing zichtbaar te maken. Doel van dit schema is duidelijk te maken dat extra bestedingen voor strategische verbeteringen van het onderwijs pas dán financieel verantwoord zijn, wanneer zowel de exploitatie als de liquiditeitspositie voldoende ruimte bieden om de hieruit voortkomende lasten te kunnen dragen. Het hebben van enige bestedingsruimte in het eigen vermogen is op zichzelf geen legitimering voor het doen van extra uitgaven, maar maakt de kans wel groter dat deze uitgaven gedragen kunnen worden.

Voordat u het hierna opgenomen stappenplan doorloopt, is het misschien verstandig expliciet stil te staan bij de doelstelling ervan. Hoewel het beschrijft hoe u kunt bepalen welke financiële mogelijkheden uw onderwijsinstelling de komende jaren heeft, is de beschreven werkwijze absoluut niet zaligmakend bij de besluitvorming over toekomstige uitgaven.

De praktijk leert dat bij financieel sturen vaak eerst antwoord wordt gezocht op de vraag 'hoeveel geld kunnen we besteden' en dat daarna het uitgavenpatroon daarop wordt aangepast. Het heeft echter de voorkeur te starten met een schets van de gewenste toekomstsituatie van uw onderwijsinstelling, waarbij u antwoord zoekt op de vraag 'hoe wil ik dat mijn school er over 5 à 10 jaar uitziet?'

**Financieel sturen start met de vraag
'hoe wil ik dat mijn school er over
5 à 10 jaar uitziet?'**

Met die toekomstvisie voor ogen kunt u vervolgens invulling geven aan het gewenste uitgavenpatroon voor de komende jaren, waarbij het stappenplan de grenzen van de financiële mogelijkheden aangeeft.

Ook bij financieel sturen geldt derhalve het credo: eerst denken, dan doen!

Stappenplan

Stap 1 Stel het eigen vermogen vast

Neem het **volledige** eigen vermogen van de laatste jaarrekening en corrigeer dit voor bijzondere posten:

- waardeer een eeuwigdurende vordering op OCW, of andere oninbare vorderingen, op nihil
- laat niet-publieke delen van het eigen vermogen buiten beschouwing
- waardeer effecten af naar een lagere beurswaarde indien daartoe aanleiding bestaat
- neem herwaarderingsreserves die voortvloeien uit de actuele waarde van vaste activa niet op
- ga na of onder de voorzieningen en schulden posten staan die alternatief aanwendbaar zijn, bijvoorbeeld 'interne' potjes, en voeg deze toe aan het eigen vermogen
- stel vast of de voorzieningen en schulden volledig zijn. Bestaan er wellicht verplichtingen die niet op de balans tot uitdrukking komen? In dat geval dient u het eigen vermogen met dit bedrag te verminderen

Hiermee verkrijgt u een zuiver beeld van het eigen vermogen, zijnde het saldo van de in het verleden behaalde exploitatieoverschotten en exploitatietekorten.

Stap 2 Maak een indicatie van het verwachte eigen vermogen

Tel het gecorrigeerde eigen vermogen van stap 1 op bij de verwachte exploitatieresultaten van het lopende jaar en daarop volgende jaren. Verwachte exploitatieverliezen trekt u van het gecorrigeerde eigen vermogen af.

- houdt in de gaten dat ALLE geplande activiteiten in de exploitatieprognoses zijn meegenomen, om te voorkomen dat posten tussen wal en schip vallen
- de betrouwbaarheid van de prognose en de meerjarenraming is essentieel voor een goede beoordeling van het eigen vermogen!

Stap voor stap bepalen hoeveel financiële speelruimte u heeft voor gewenste verbeteringen in het onderwijs.

Stap 3 Bepaal de risicobuffer

Bepaal hoeveel eigen vermogen er als buffer voor niet- of moeilijk beheersbare risico's moet worden aangehouden.

- een op maat uitgevoerde risicoanalyse kan hiervoor een goede basis zijn. Door bij elk geïdentificeerd risico, de kans dat dit risico optreedt te koppelen aan het geschatte effect daarvan kunt u deze risico's kwantificeren. Hiervoor zijn diverse modellen en technieken beschikbaar
- spiegel de uitkomsten aan die van collega-stellingen of landelijk beschikbare benchmarkgegevens

Stap 4 Bereken de bestedingsruimte

Saldeer de uitkomst van de stappen 2 en 3.

- **een positieve uitkomst**, oftewel de uitkomst van stap 2 is hoger dan die van stap 3, duidt op bestedingsruimte. Ga door naar stap 5
- **een negatieve uitkomst**, oftewel de uitkomst van stap 3 is hoger dan die van stap 2, duidt op een te laag eigen vermogen

Onderstaande rekensom geeft schematisch de stappen 1 tot en met 4 weer:

Beschikbaar eigen vermogen per 31 december afgelopen jaar	A
Verwacht exploitatieresultaat huidige en komende jaren ¹	B
Verwachte beschikbaar eigen vermogen aan het eind van de planningscyclus	A + B
Benodigde risicobuffer	C
Bestedingsruimte	A + B - C

¹ negatieve resultaten als 'min'-bedrag opnemen

Stap 5 Stel vast wanneer de bestedingsruimte beschikbaar komt

Ga na of de positieve bestedingsruimte voortkomt uit een positief exploitatieoverschot dat voor de komende jaren is begroot. Dat deel van de bestedingsruimte is uiteraard nog niet gerealiseerd en kunt u dus nog niet uitgeven. Wel kunt u alvast plannen ontwikkelen voor extra bestedingen in de komende jaren. Uiteraard moet in die jaren de begroting dan wel daadwerkelijk gerealiseerd worden.

Het stappenplan beschrijft hoe u kunt bepalen welke financiële mogelijkheden uw onderwijsinstelling de komende jaren

heeft. De beschreven werkwijze is echter absoluut niet zaligmakend bij de besluitvorming over toekomstige uitgaven.

vervolg Stappenplan

Stap 6 Maak concrete bestedingsplannen

Wanneer bij de vorige stap blijkt dat er nu reeds positieve bestedingsruimte beschikbaar is, kunt u bestedingsplannen gaan opstellen.

- bedenk dat de berekende exploitatieruimte eenmalig is. Structureel hogere uitgaven kunnen op termijn leiden tot een te laag eigen vermogen!
- indien uw plannen bestaan uit investeringen, dient u niet het investeringsbedrag, maar de kosten van afschrijving + rente als bestedingsbedrag op te nemen
 - indien het investeringen betreft met een levensduur die langer is dan de beschikbare meerjaren exploitatieprognose, moet u zich ervan verzekeren dat er ook op de lange termijn voldoende exploitatieruimte is om de rente- en afschrijvingslasten te kunnen dragen
- omdat u voor de stappen 2 t/m 5 veel schattingen gebruikt die per definitie onzeker zijn, is het verstandig om enige marge aan te houden bij de aanwending van eventuele bestedingsruimte

Stap 7 Bepaal of de gemaakte bestedingsplannen binnen de bestedingsruimte passen

Verwerk de gemaakte plannen in de meerjaren exploitatiebegroting. Herhaal daarna stap 4, oftewel bereken nogmaals de bestedingsruimte, ter controle van de haalbaarheid van de gemaakte plannen, inclusief de bestedingsplannen van stap 6.

- indien de uitkomst negatief is, dienen de plannen neerwaarts te worden bijgesteld. Alleen plannen die passen binnen de beschikbare bestedingsruimte zijn realistisch
- het is in dit stadium niet noodzakelijk dat de lopende begroting en de meerjarenramingen formeel worden aangepast. Het gaat er hier slechts om dat u de haalbaarheid van de plannen bepaalt

In tien stappen naar een gedegen
financiële besluitvorming.

Stap 8 Stel vast of er voldoende liquide middelen zijn

Maak een meerjaren liquiditeitsprognose op basis van de huidige liquiditeitspositie, de meerjaren exploitatieprognose en de bestedingsplannen van stap 6.

- indien hieruit een negatieve liquiditeit blijkt, zijn er onvoldoende liquide middelen beschikbaar om de bestedingplannen uit te voeren
- ga in dat geval na of er mogelijkheden bestaan de tekorten extern te financieren
- bedenk dat externe financiering leidt tot extra rentelasten in de komende jaren. Deze lasten moet u opnemen in de exploitatiebegroting van stap 7. Lenen beperkt dus de bestedingsruimte!

Stap 9 Zorg voor goedkeuring en verwerking van de plannen in de begroting

Indien de werkzaamheden van stap 8 leiden tot een haalbare en betaalbare financiering, kunnen de bestedingsplannen worden uitgevoerd.

- draag zorg voor formele goedkeuring van de (investerings-)plannen en de eventuele financiering hiervan voordat u tot uitvoering overgaat
- zorg ervoor dat goedgekeurde plannen in de eerstvolgende formele meerjaren-exploitatiebegroting en liquiditeitsprognose worden verwerkt

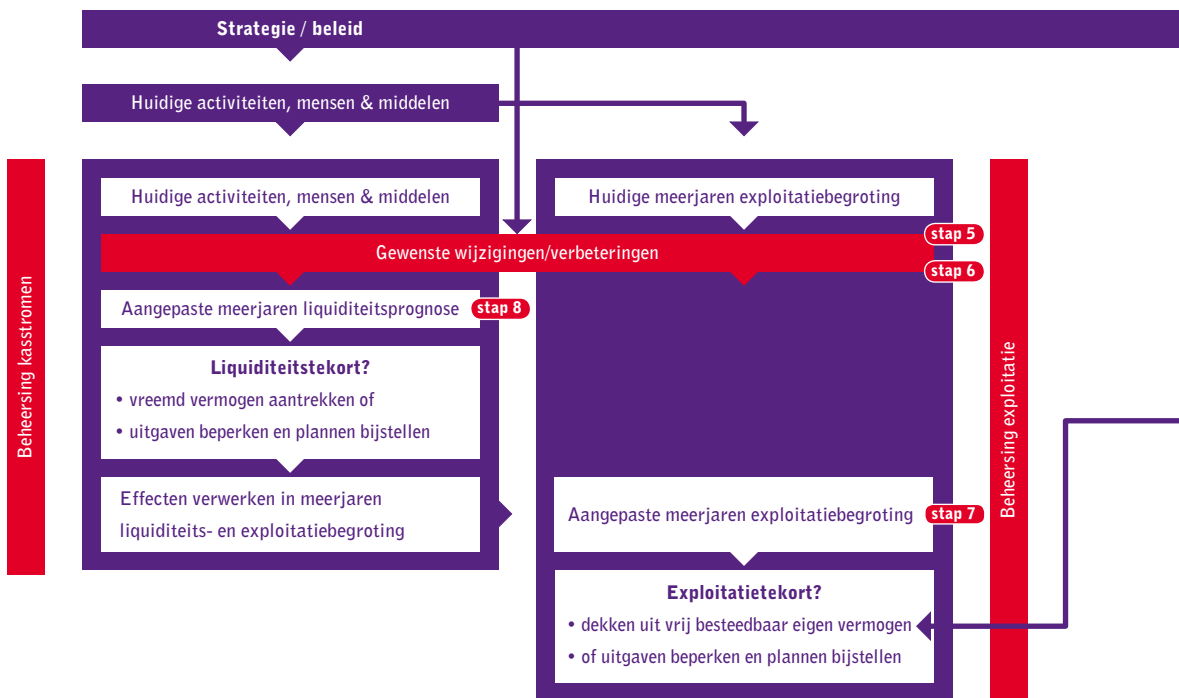
Stap 10 Herhaal dit stappenplan ten minste jaarlijks en stuur indien nodig tijdig bij

- door in de berekeningen de meerjaren-exploitatieprognose te betrekken kunnen eventuele exploitatieproblemen vroegtijdig worden gesignaleerd
- door in de planningscyclus jaarlijks een meerjaren liquiditeitsprognose op te nemen kan ook de liquiditeitsbehoefte op lange termijn worden gevolgd

Herhaal dit stappenplan ten minste
jaarlijks en stuur indien nodig tijdig bij.

Hoe komen beleidsvoering en financiële beheersing samen?

In onderstaand schematisch overzicht kunt u het verband terugzien tussen de beleidsvoering en de financiële onderbouwing daarvan. Tegelijkertijd toont het de onderlinge samenhang tussen de beheersing van kasstromen, de exploitatie en het eigen vermogen.



In het schema ziet u het verband tussen de beleidsvoering en de financiële onderbouwing daarvan.

Huidig eigen vermogen	stap 1
+	
Verwachte resultaten komende jaren	
=	stap 2
Verwacht eigen vermogen einde periode	
- / -	
Minimaal vereiste risicobuffer	stap 3
=	
Vrij besteedbaar eigen vermogen	stap 4

Beheersing eigen vermogen

Tegelijkertijd toont het de onderlinge samenhang tussen de beheersing van kasstromen, de exploitatie en het eigen vermogen.

Colofon

Redactie en coördinatie

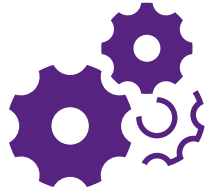
VO-raad in samenwerking met
Miranda Schoutsen, freelance financial journalist

Vormgeving

OSAGE / communicatie en ontwerp

Fotografie

Joost van Velsen



VO-raad

St. Jacobsstraat 430-440
3511 BT Utrecht
Postbus 8282
3503 RG Utrecht
T 030 232 48 00
F 030 232 48 48
www.vo-raad.nl

