

Inleiding

In deze notitie gaan we in op wat (**neerwaartse**) **financiële flexibiliteit** binnen Surplus betekent.

We zien die flexibiliteit als belangrijke mogelijkheid om snel te reageren op financiële tegenvallers. Het past naar onze mening niet om tegenvallers simpelweg op te vangen met eerder aangelegde buffers. Het is op de eerste plaats zaak om door het benutten van financiële flexibiliteit de tering weer naar de nering te zetten. Alleen wanneer die flexibiliteit niet toereikend of niet snel genoeg vruchten afwerpt, is de inzet van onze financiële buffers gerechtvaardigd.

De weerstandscapaciteit van een onderwijsinstelling bestaat uit de volgende componenten:

- De aanwezigheid van financiële buffers;
- Een neerwaartse flexibiliteit van de uitgaven¹.

Naast de financiële buffers wordt onze weerstandscapaciteit dus bepaald door de mate waarin Surplus op de korte en middellange termijn in staat is om door bezuinigingen tijdig financiële tegenvallers op te vangen en financiële ruimte te scheppen.

Over het nut en noodzaak van financiële buffers en hun wenselijke omvang hebben we al beleid gevormd en dat beleid is opgenomen in onze meerjarige financiële kaders. Met ingang van 2013 gaan we ook werk maken van het sturen op financiële flexibiliteit.

Eenmaal per jaar brengen we de aard en omvang van deze flexibiliteit in beeld. Voorlopig stellen we ons op het standpunt dat de bij de nulmeting thans aanwezige flexibiliteit ten minste moet worden gehandhaafd. In de tussentijd zullen we in een dialoog met interne en externe deskundigen proberen om tot een meer onderbouwde streefwaarde te komen van die flexibiliteit.

We hebben een Excelbestand ontworpen dat ons van nut is bij het in kaart brengen van de neerwaartse financiële flexibiliteit. In hoofdstuk 1 en 2 gaan we in op de juiste toepassing van dit instrument en maken we duidelijk hoe we bij dit alles te werk gaan.

¹ Wellicht bestaat er ook de mogelijkheid om de baten snel te vergroten en ook dat is dan een oplossing voor tegenvallers. In vrijwel alle gevallen zal echter de oplossing moeten worden gezocht in een flexibiliteit van de lasten.

Het sturen op de omvang van de neerwaartse financiële flexibiliteit is natuurlijk slechts één van de onderdelen van het risicomanagement binnen Surplus. U vindt daarom in hoofdstuk 3 nog wat achtergrondinformatie over het risicomanagement binnen Surplus. **Hoofdstuk 1 en 2 geven u echter alle informatie die nodig is voor een zinvol gebruik van het instrument.**

1 Neerwaartse financiële flexibiliteit in beeld

1.1 Definitie flexibiliteit

Financiële flexibiliteit is de mate waarin we binnen Surplus op korte termijn onze uitgaven kunnen verlagen (of onze baten snel kunnen verhogen). Het gaat om een reactie op financiële tegenvallers die moet maken dat het financiële evenwicht snel kan worden hervonden en bij dit alles de kwaliteit van onderwijsprocessen niet ernstig wordt geschaad.

Flexibiliteit ontstaat bijvoorbeeld door:

- De mogelijkheid om dienstverbanden op korte termijn te verbreken;
- De mogelijkheid om bestaande contracten voor leveringen en diensten op te zeggen;
- De mogelijkheid om geplande uitgaven die geen verplichtend karakter hebben simpelweg niet te doen of uit te stellen.

1.2 Termijnen

Uiteindelijk zijn vrijwel alle uitgaven te verlagen. Bij financiële flexibiliteit gaat het echter om een beïnvloeding op redelijk korte termijn. Het instrument deelt de mogelijkheden om de uitgaven te verlagen dan ook als volgt in:

- a) verlaging mogelijk binnen 6 maanden;
- b) verlaging mogelijk binnen 6 tot 12 maanden;
- c) verlaging mogelijk binnen 12 tot 24 maanden;
- d) verlaging mogelijk binnen 24 tot 36 maanden.

Het gaat om de mogelijkheden die we zien om juist in de genoemde periode de lasten te verlagen. Daarbij letten we op al ingevulde lastenverlagingen in eerdere perioden, zodat deze niet cumuleren. Anders ontstaat er immers een dubbeltelling.

1.3 Locatie flexibiliteit

Surplus kent 2 begrotings- en budgetniveaus:

- de bovenschoolse exploitatie (Bestuursbureau en gezamenlijk beleid);
- de exploitatie op schoolniveau.

1.4 Doel instrument

Het instrument biedt de mogelijkheid om:

- Per lastensoort aan te geven binnen welke termijn verlaging van deze lasten mogelijk is;
- Per batensoort aan te geven binnen welke termijn verhoging van deze baten mogelijk is.

Extra kolommen bieden ruimte om aan te geven of er aan die flexibiliteit nog bijzondere voorwaarden verbonden zijn en of verlaging naar alle waarschijnlijkheid risico's met zich meebrengt voor de onderwijskwaliteit

2 Gebruik van het instrument

2.1 Gebruikers

Het instrument is bestemd voor schooldirecteuren en bovenschoolse budgethouders (bijvoorbeeld de budgethouder voor het centrale bestuurskantoor).

Het is de bedoeling dat met behulp van het instrument voor iedere kostenplaats afzonderlijk in beeld wordt gebracht wat de omvang en samenstelling van de flexibiliteit is.

Een schooldirecteur geeft bijvoorbeeld met behulp van het instrument aan wat de aard en omvang is van de financiële flexibiliteit binnen zijn schoolexploitatie. De bovenschoolse budgethouder geeft aan wat de flexibiliteit is binnen de bovenschoolse exploitatie. Door de begrotingscijfers per onderdeel in het instrument te zetten kan worden gekozen voor een inventarisatie op school-, of bovenschoolsniveau. Daarna kan de flexibiliteit van alle kostenplaatsen wordt opgeteld tot een samenvattend beeld dat duidelijk maakt hoe staat met de totale financiële flexibiliteit van Surplus

In beide gevallen kan men zich laten bijstaan door de Surplus-controller en in uitzonderingsgevallen kan deze controller zelfs het instrument al vullen met een eerste flexibiliteitsinschatting van zijn hand.

De tabbladen zijn beveiligd met een wachtwoord: 123.

2.2 Van individuele gebruiker naar totaalbeeld

Nadat het instrument op school- of bovenschools niveau is ingevuld, ontstaat middels een verzamelbestand een beeld van de totale financiële flexibiliteit voor Surplus. Dit verzamelbestand bestaat uit de optelsom van de zogeheten EXPORTBLADEN.

De Surplus-controller verzamelt alle ingevulde Excelsheets en komt tot een totalisering voor geheel Surplus. Hij drukt de flexibiliteit uit in een percentage van de **totale lasten**. Dit kengetal speelt vervolgens een prominente rol in het financiële

beleid van Surplus. In het financieel kaderplan wordt voortaan dan ook aangegeven wat de streefwaarde is voor deze flexibiliteit en eenmaal per jaar wordt nagegaan of die streefwaarde wordt bereikt.

De Flexibiliteitstoets is een momentopname: het is de meest **actuele inschatting van die flexibiliteit, en wel uitsluitend voor het baten- en lastenbeeld van één gekozen jaar.**

Binnen Surplus kiezen we ervoor om de flexibiliteitstoets uit te voeren **nadat** de kostenplaatsbegrotingen zijn opgesteld en ter beoordeling worden voorgelegd aan controller en bestuur. De toets heeft dan ook altijd betrekking op de baten en lasten in het begrotingsjaar (dus t+1).

Begrotingen moeten binnen Surplus voldoen aan een aantal financiële criteria (de financiële kaders). Ook een flexibiliteitstoets maakt deel uit van de beoordeling. Een begroting die de beoordeling niet doorstaat, moet alsnog worden aangepast vóórdát deze begroting kan worden goedgekeurd.

2.3 Invullen tabbladen OVZPERS en MJB-GB

2.3.1. OVZ PERS

Wanneer het gaat om **financiële flexibiliteit m.b.t. de personele formatie**, dan wordt op het tabblad OVZ PERS aangegeven welke dienstverbanden op korte(re) beëindigbaar zijn en om welke reden ze beëindigbaar zijn.

Stap 1:

De in te vullen informatie bestaat uit:

- Naam medewerker²
- Functie
- Netto-Wtf (dat deel van de benoeming dat binnen de gekozen periode kan worden beëindigd)
- Datum waarop dienstverband of inhuur kan worden beëindigd
- Reden (tijdelijk dienstverband, bereiken pensioenleeftijd, etc.)

Stap 2:

De gebruiker wordt ook verzocht om de besparing in € in te voeren. Voor een berekening van die besparing kan het tabblad PO-RAAD worden gebruikt. Op het tabblad staat namelijk de loonkostenberekeningstool van de PO-Raad.

Ook de Surplus-controller kan hierbij op verzoek van de gebruiker een helpende hand bieden.

² Payrollers en medewerkers die op de school zijn gedetacheerd worden bij Surplus opgenomen in de post 41260 Ingehuurd schoolpersoneel en niet in de formatie vermeld.

De ingevoerde flexibiliteit in € wordt vervolgens weer automatisch in het tabblad MJB-GB verwerkt.

2.3.2. MJB-GB

Het tabblad met de naam MJB-GB speelt bij het in kaart brengen van de financiële flexibiliteit de hoofdrol.

Stap 1:

Het tabblad wordt door de Surplus-controller vóór gebruik gevuld met het juiste grootboekschema en allerlei gegevens uit eerdere Surplus-begrotingen en/of laatst bekende realisatiecijfers.

Deze gegevens en hun historische verloop bieden namelijk wellicht al enig houvast bij het ontdekken en kwantificeren van baten- en lastenpatronen en hun flexibiliteit. Vervolgens kan het Excelinstrument worden gebruikt door schooldirecteuren en/of andere budgethouders.

Stap 2:

De gebruiker geeft nu op dit tabblad **per baten- en lastensoort** aan wat de vermoedelijke financiële flexibiliteit is, **uitgaande van hun omvang en samenstelling in het begrotingsjaar t+1**

De gebruiker geeft dus aan of en in welke mate de baten en lasten van jaar t+1 binnen de in het model getoonde perioden kunnen worden aangepast, zodat onverwachte tegenvallers kunnen worden opgevangen.

Het is verstandig dat de gebruiker, tijdens het invullen, een grondige blik werpt op de laatst bekende realisatiegegevens en de detailonderbouwingen van zijn begroting. Zelfs een grondige blik op grootboekmutatieniveau is onmisbaar. Het gaat er immers om dat men in de veelheid aan baten en lasten juist die baten en lasten ontdekt die op relatief korte termijn te beïnvloeden zijn.

De gebruiker geeft per baten- en lastensoort de omvang aan van de financiële flexibiliteit. Hij kan bedragen **in euro's** invoeren of volstaan met het invoeren met een **percentage**. Op het tabblad wordt overigens ook bij het invoeren van % automatisch uitgerekend wat de flexibiliteit in € is.

De gebruiker moet zelf een keuze maken uit invoer in % of invoer in €. De goede werking van het model wordt verstoord wanneer men met betrekking tot één specifieke baten of lastensoort in eenzelfde periodekolom zowel €'s als % invoert. In dat geval ontstaat een dubbeltelling en verschijnt ook de waarschuwing: **Let op! Dubbele invoer € en % .**

Het tabblad MJB-GB is niet bedoeld voor een rechtstreekse invoer van financiële flexibiliteit op het gebied van de formatieloonkosten. Die flexibiliteitinschatting verloopt namelijk m.b.v. het tabblad OVZ-PERS. De financiële totalen van dat laatstgenoemde blad worden vervolgens automatisch in het tabblad MJB-GB geplaatst.

Stap 3:

De gebruiker geeft ook beknopt en beargumenteerd aan of het benutten van deze flexibiliteit of onderdelen van deze flexibiliteit naar zijn mening ingrijpende gevolgen kan hebben voor de onderwijskwaliteit.

Stap 4:

De gebruiker geeft in de uitlegkolommen kort aan hoe de niet-formatieve flexibiliteit is opgebouwd en plaats waar nodig ook andere opmerkingen die meer inzicht geven in de aard, opbouw van de flexibiliteit. Ook noemt hij eventuele randvoorwaarden voor het daadwerkelijk kunnen benutten van die flexibiliteit.

Stap 5:

Het tabblad MJB-GB voorziet in een mogelijkheid om een correctie te maken op het succesvol behalen van de flexibiliteit. Een succesfactor van 100% betekent dat de flexibiliteit helemaal wordt gehaald. Een verlaging geeft een lagere neerwaartse flexibiliteitwaarde.

2.3.3 SAMENVATTING

Op het tabblad SAMENVATTING worden de ingevoerde flexibiliteitsgegevens nog eens beknopt samengevat en kan het totaal op kostenplaatsniveau worden vergeleken met de, binnen Surplus overeengekomen taakstellende flexibiliteit.

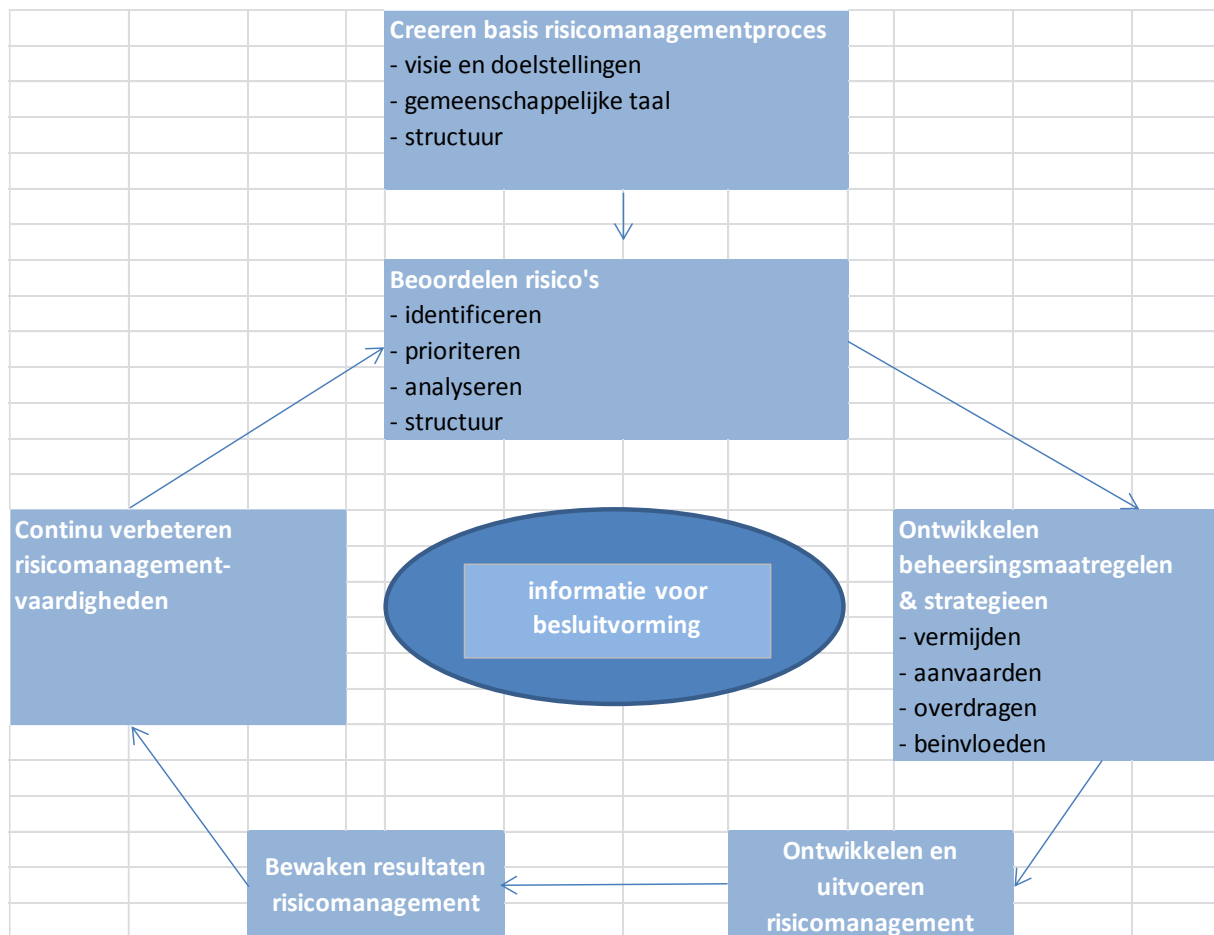
Op dit tabblad kan de gebruiker nog wat aanvullende op- en aanmerkingen plaatsten. Dit is zeker noodzakelijk wanneer de getoonde flexibiliteit niet voldoet aan de streefwaarde en de gebruiker hiervoor bijzondere argumenten wil aandragen.

3 Achtergrondinformatie risicomanagement Surplus

3.1 Risicomanagementmodel

We laten ons de inrichting van ons risicomanagement gedeeltelijk inspireren door een relatief nieuw referentiekader, namelijk *ISO 31000*. Dit referentiekader draagt bij aan een uniform taalgebruik en nodigt uit om een tot een integrale kijk op risico's te komen. In het hieronder getoonde risicomanagementproces hebben we de meest bruikbare onderdelen van ISO 31000 een plaats gegeven.

Binnen ISO 31000 verwijst *risico* overigens niet alleen naar mogelijke gebeurtenissen met schadelijke effecten. *Risico* is binnen ISO 31000 een neutraal begrip dat ook kan verwijzen naar zowel kansen als bedreigingen. In de voorliggende notitie over financiële neerwaartse flexibiliteit besteden we echter uitsluitend aandacht aan risico's die mogelijk tot schadelijke effecten leiden.



Het gaat ons er vooral om risico's tijdig te signaleren/identificeren, deze risico's vervolgens te analyseren zodat aard, kans en impact duidelijk worden en op basis van deze beoordeling tot passende beheersingsmaatregelen te komen.

Het inzetten en waar nodig vergroten van financiële neerwaartse flexibiliteit geeft ons een belangrijke mogelijkheid om adequaat te reageren op sommige risico's en zo tot de noodzakelijke beheersing te komen.

3.2 Belangrijkste definities en verhelderingen

- Risico is het effect van onzekerheid op het behalen van doelstellingen.
- Het gaat hierbij om doelstellingen van strategisch, tactisch of operationeel niveau.
- Een risico kan worden uitgedrukt als een combinatie van de waarschijnlijkheid (kans) dat de gebeurtenis zich voordoet en de bijbehorende gevolgen (impact) van die gebeurtenis.
- De hierboven genoemde gevolgen zijn in vele gevallen ook financieel van aard.
- Onzekerheid is het geheel of gedeeltelijk ontbreken van informatie over, inzicht in of kennis van een gebeurtenis, de gevolgen daarvan, of de waarschijnlijkheid dat deze gebeurtenis zich voordoet
- Bij het beoordelen van risico's staan we daarom stil bij hun aard, kans en impact en we komen op basis hiervan tot een rangorde in risico's (prioritering) en een keuze van bijpassende beheersingsmaatregelen.

3.3 Beheersing van risico's

3.3.1 Beheersmaatregelen

De beoordeling van risico's moet het mogelijk maken om tot een passende reactie te komen. Het gaat bij dit alles om de beheersing van risico's; een beheersing die moet maken dat kans dat zich de ongewenste gebeurtenis voordoet wordt verkleind en/of dat de negatieve gevolgen van die gebeurtenis beperkt blijven of zelfs worden voorkomen.

Onze beheersmaatregelen – of strategieën kunnen variëren van het volledig vermijden van het risico door de activiteit waarmee het risico verbonden is te beëindigen, via het beïnvloeden van de kans op optreden of het effect ervan tot en met het accepteren van het risico zonder verdere aanpassing

Beheersmaatregelen zijn dus te onderscheiden in de navolgende soorten.

1. Beïnvloeding/vermijding van het risico
2. Acceptatie van het risico
3. Risico-overdracht: het overdragen van risico's naar een andere partij

Beïnvloeding/vermijding van het risico

Soms is het eenvoudigweg vermijden van een risico de beste strategie. Aan het in samenwerking met andere instellingen gezamenlijk exploiteren van een multifunctionele accommodatie, het fuseren met een collega-instelling of het insourcen van administraties kleven naast mogelijke voordelen ook risico's. Deze risico's zijn natuurlijk te vermijden door van dergelijke samenwerkingen of insourcing af te zien.

Vaak is vermijding echter geen optie en moeten er maatregelen genomen worden om het risico door beïnvloeding te verminderen.

Maatregelen om het risico te beïnvloeden kunnen oorzaakgericht of gevolggericht zijn. De eerste zorgen ervoor dat de kans dat de gebeurtenis optreedt, kleiner wordt. De gevolggerichte maatregelen zorgen dat ervoor dat de schade minimaal is wanneer de gebeurtenis toch plaatsvindt.

Een voorbeeld van een **oorzaakgerichte maatregel** is het inrichten en handhaven van goede afspraken over werkdruk, functioneren, coaching en begeleiding. Deze procedures moeten voorkomen dat medewerkers uitvallen.

Gevolggerichte maatregelen hebben vaak te maken met het inbouwen van redundantie in een systeem. Met andere woorden het zorgen voor reservecapaciteit, voor het kunnen opvangen van tegenvallers zodat bij een tegenvaller de voortgang van onderwijsprocessen niet in gevaar komt, de exploitatie onder druk komt te staan of de continuïteit van Surplus wordt bedreigd. Het aanhouden en bewaken van een toereikend weerstandsvermogen is een voorbeeld van een dergelijke maatregel.

Overdragen van het risico

Een risico kan ook worden overgedragen aan een andere partij. Een manier om dit te doen, is het afsluiten van een verzekering. Surplus kan er bijvoorbeeld voor kiezen om als eigen risicodrager op te gaan treden voor wat betreft de kosten van vervanging of de herverzekering via het Vf te continueren.

Een andere vorm van risico-overdracht is het outsourcen van een bedrijfsactiviteit. Natuurlijk bestaat er het risico dat de partij aan wie de dienst wordt geoutsourcet een slechte dienst levert. Maar wellicht is de expertise bij de andere partij groter dan de expertise die Surplus zelf in huis heeft. Of voorkomt outsourcing dat Surplus zelf langlopende personele verplichtingen moet aangaan, met alle mogelijke gevolgen van dien. De keuze van Surplus om de (financiële) administratie te outsourcen is bijvoorbeeld gebaseerd op laatstgenoemde overwegingen en op het gegeven dat door outsourcing de continuïteit van administratieve processen beter kan worden gegarandeerd.

Aanvaarden van het risico

Als een risico niet erg groot is, of als de vermindering ervan niet mogelijk is, kan het risico gewoonweg worden aanvaard. Demografische ontwikkelingen die van invloed zijn op het aantal potentiële leerlingen of ontwikkelingen in de Rijksbesteding zijn voor Surplus niet of nauwelijks te beïnvloeden. Van een actieve beheersing kan dan ook geen sprake zijn. Acceptatie van deze risico's is dus onvermijdelijk. Acceptatie betekent echter niet dat Surplus niet reageert op deze risico's. Het aanhouden van voldoende financiële buffers en het bewaken en waar nodig vergroten van de neerwaartse financiële flexibiliteit stellen Surplus bijvoorbeeld in staat om de gevolgen van deze te accepteren risico's op te vangen.

3.3.2 Het kiezen van beheersmaatregelen

Op basis van de risicobeoordeling en bovenstaande overwegingen worden beheersmaatregelen gekozen. Deze kunnen uiteenlopen van het afsluiten van een verzekering tot het aannemen van extra personeel. Voordat deze uitgevoerd worden, vinden we het raadzaam om ze op de volgende punten te evalueren:

Checklist voor beheersmaatregelen

- Zijn er voldoende middelen/geld om de maatregel uit te voeren?
- Is er voldoende mankracht om de maatregel uit te voeren?
- Is er een verantwoordelijk persoon voor de beheersmaatregel aangewezen?
- Als een risico wordt overgedragen, is dat ook echt zinvol? Kan de partij in kwestie het risico ook daadwerkelijk dragen?
- Brengt de maatregel niet weer nieuwe risico's met zich mee?

Vervolgens is monitoring en herbeoordeling van de aldus ontstane situatie belangrijk om na te gaan of onze beheersmaatregelen effectief zijn of dat onze omgevingscontext verandert waardoor bepaalde risico's anders moeten worden gewaardeerd en aangebrachte beheersmaatregelen moeten worden aangepast.

3.4 Financiële buffers en neerwaartse financiële flexibiliteit

3.4.1 Risico's en hun financiële gevolgen

Niet alle risico's hebben financiële gevolgen. Het risico op leerlingendaling heeft bijvoorbeeld directe en zeer duidelijke (financiële) gevolgen voor de batenstroom, terwijl bijvoorbeeld risico's die samenhangen met de competentie van onderwijspersoneel in de eerste plaats de onderwijskwaliteit bedreigen en pas in tweede instantie mogelijk ook financiële gevolgen met zich meebrengen.

Surplus heeft een weerstandscapaciteit (niet te verwarren met het begrip *weerstandvermogen*) nodig. Die capaciteit moet maken dat Surplus tegenvallers in inkomsten of uitgaven kan opvangen.

We proberen dergelijke financiële tegenvallers natuurlijk op de eerste plaats te beperken door de kans en impact van die risico's te beïnvloeden. Een goede planning- en control cyclus en een goede administratieve organisatie kan duidelijk bijdragen aan het voorkomen en beperken van financiële gevolgen en is het o.a. om die reden dat we binnen Surplus dan ook veel werk maken van die P. & C. –cyclus en de interne administratieve organisatie. Financiële tegenvallers zijn echter niet volledig te voorkomen.

We zorgen daarom dat Surplus twee belangrijke gevolggerichte maatregelen treft voor de beheersing van die financiële gevolgen:

- 1 Het waar nodig vormen en aanhouden van toereikende financiële buffers zodat we in staat zijn om door ons kapitaals- en vermogensbeleid financiële tegenvallers op te vangen en zo de continuïteit van Surplus te waarborgen. Het vaststellen van streefwaarden voor solvabiliteit, (buffer)liquiditeit, weerstandsvermogen e.d. maakt deel uit van onze wens om te allen tijde over buffers te kunnen beschikken.
- 2 Het handhaven van een toereikende neerwaartse financiële flexibiliteit. Deze flexibiliteit moet maken dat we bij het opvangen van financiële tegenvallers niet of niet uitsluitend een beroep gaan doen op financiële buffers. Dat zou er immers toe leiden dat we grote buffers moeten aanhouden en kapitaal aan mogelijke andere, meer zinvolle bestemmingen wordt onthouden.

3.4.2 Neerwaartse financiële flexibiliteit

De weerstandscapaciteit van Surplus wordt niet alleen bepaald door onze financiële buffers. Het gaat re ook om dat we op korte of middellange termijn in staat zijn om door bezuinigingen financiële ruimte creëren en tegenvallers op deze wijze op te vangen.

Neerwaartse financiële flexibiliteit is het vermogen om op korte termijn het lastenpatroon van Surplus naar beneden toe bij te stellen. In hoofdstuk 4 van deze notitie gaan we in op vraag welke personele en materiele lasten naar onze mening op korte en middellange termijn te beïnvloeden zijn en op welke wijze.

Vervolgens komen we tot een kwantificering van deze flexibiliteit en stellen we ons de vraag of deze flexibiliteit toereikend is voor het opvangen van tegenvallers, daardoor een te hoge kapitalisatie wordt voorkomen en de aanleg en aanhouden van te hoge financiële buffers wordt vermeden.