

## **Eén jaar na Don – Hoge kapitalisatiefactor en de salarissen niet kunnen betalen**

Door Frank Mullaart en Els Verschure (Infinite Financieel)

Het is al weer ruim een jaar geleden dat het rapport Financieel beleid van Onderwijsinstellingen van de Commissie Vermogensbeheer Onderwijsinstellingen (al snel als commissie Don aangeduid) werd aangeboden aan de Tweede Kamer. Dit rapport zou een antwoord moeten geven op de vraag naar de optimale vermogenspositie van onderwijsinstellingen. Dit rapport van de Commissie Don heeft geleid tot diverse reacties<sup>1</sup>, maar ook de instellingen zelf zijn er mee aan de slag gegaan.

### **Kapitalisatiefactor**

Naast de opmerkingen in het rapport over de versterking van de financiële functie wordt het kengetal kapitalisatiefactor in het rapport geïntroduceerd. Hierbij wordt voor de kapitalisatiefactor de volgende definitie gebruikt.

$$\frac{\text{totaal kapitaal (minus gebouwen en terreinen)}}{\text{totaal baten}}$$

De kapitalisatiefactor, zo wordt in het rapport aangegeven, is "om te signaleren of onderwijsinstellingen misschien een deel van hun kapitaal niet of inefficiënt benutten voor de vervulling van hun taken".

Een kapitalisatiefactor van boven de 60% voor kleine instellingen en 35% voor grote instellingen zou op een te hoge kapitalisatiefactor kunnen wijzen. Hoewel in het rapport van de commissie Don nadrukkelijk wordt aangegeven dat het hierbij slechts om signaleringsgrenzen gaat, bleek al snel dat instellingen die boven deze grens zaten in de praktijk als "te rijk" worden bestempeld. Of de kapitalisatiefactor inderdaad iets zegt over een te hoog vermogen en het niet efficiënt benutten van onderwijskapitaal, is onvoldoende onderwerp van discussie. Met dit artikel willen we een bijdrage leveren aan die discussie. De helft van de besturen in het primair onderwijs en twee derde van de besturen in het voortgezet onderwijs heeft een vermogenspositie boven genoemde signaleringsgrenzen. De inspectie van het onderwijs is bezig met een onderzoek naar 400 scholen met een hoge kapitalisatiefactor om te kijken of er inderdaad sprake is van overtollige financiële middelen.

### **Verlagen van de kapitalisatiefactor**

Voor veel onderwijsinstellingen is de introductie van het nieuwe kengetal aanleiding om hier eens kritisch te kijken. Veel besturen constateerden dat deze factor de signaleringsgrenzen overschreed en ondernamen stappen om deze naar beneden te brengen. In de praktijk blijkt dit echter niet eenvoudig. Om rekenkundig gezien de kapitalisatiefactor te verlagen zijn er twee mogelijkheden: vergroten van de baten of verkleinen van het kapitaal. Het vergroten van de baten (het vergroten van de noemer in de kapitalisatiefactor) is voor de meeste onderwijsinstellingen binnen het primair en voortgezet onderwijs niet haalbaar. Aanzienlijke verhogingen van de rijksbijdrage behoren (voorlopig) tot het verleden en de mogelijkheden om private middelen aan te trekken zijn beperkt. Om de kapitalisatiefactor omlaag te krijgen, zal het kapitaal dus

<sup>1</sup> Aanbiedingsbrief minister OCW 4 november 2009  
Diverse reacties koepelorganisaties

moeten verminderen (het verkleinen van de teller in de formule) De teller (totaal kapitaal) moet hierbij gezien worden als de totale activa zoals deze op de balans staan. Het betreft dus het totaal van de vaste activa (materieel en financieel), de vlottende activa (debiteuren) en de liquide middelen. De meest voor de hand liggende mogelijkheid om dit totaal naar beneden te krijgen is het verminderen van de liquide middelen, dus het uitgeven van geld. Daarin worden verschillende keuzes gemaakt

- Investeren in materialen en gebouwen
- Aanstellen van extra personeel
- Incidentele projectuitgaven

### **Investeren**

Veel onderwijsinstellingen die kiezen om extra middelen te gaan inzetten voor het onderwijs kiezen er voor om te gaan investeren. Versneld vervangen van methoden en de opmars van de digitale schoolborden in de school zijn hiervan de duidelijkste voorbeelden. Allemaal goede investeringen die het onderwijs en dus de kinderen ten goede kunnen komen. Maar de invloed van deze investeringen op de kapitalisatiefactor valt vaak anders uit dan men verwacht had. Door de aanschaf zullen de liquide middelen afnemen; met de aanschaf van digitale schoolborden zijn immers aanzienlijke bedragen gemoeid. Daardoor lijkt het totaal kapitaal te dalen. Maar in het baten en lastenstelsel zullen deze investeringen meestal geactiveerd worden. De materiële vaste activa zullen dus (op het ogenblik van de aanschaf) met het zelfde bedrag toenemen. Liquide middelen en vaste activa zijn communicerende vaten. De totale activa wijzigen in eerste instantie niet en dus ook de kapitalisatiefactor niet. Pas als de komende jaren de boekwaarde vermindert, is er sprake van een geleidelijke afname van de kapitalisatiefactor.

Belangrijk bij dit soort nieuwe investeringen is de vraag of er in de toekomst voldoende geld is voor vervanging van bijvoorbeeld de digitale schoolborden wanneer deze afgeschreven zijn. Ook wanneer de afschrijvingen de eerste jaren niet voor rekening van de scholen komen, maar gedekt worden uit de reserve, komt er een moment dat de afschrijvingslasten op de exploitatiebegroting gaan drukken. Daarnaast leidt de boekhoudkundige verwerking van deze investering (en het omlaag brengen van het vermogen) gedurende de afschrijvingsperiode altijd tot een negatief resultaat op de begroting, dat ten laste van de (te grote) reserve wordt gebracht waardoor die zeer geleidelijk afneemt.

Een andere mogelijkheid is investeren in verbetering van de huisvesting en uitvoeren van onderhoud. Dit brengt de kapitalisatiefactor omlaag, omdat gebouwen niet meegenomen worden in de berekening. Daar stuiten we echter op de situatie dat er formeel niet geïnvesteerd mag worden in huisvesting met middelen die ontstaan zijn uit lumpsumgelden.

### **Extra personeel**

Een andere mogelijke besteding is de inzet van extra personeel. Ook daarvoor geldt dat verplichtingen weer beëindigd moeten kunnen worden en dat is niet altijd eenvoudig, zowel op het rechtspositionele vlak als inhoudelijk. Het vormen van extra groepen is meestal gemakkelijker dan het samenvoegen van groepen. Als onvoldoende rekening

wordt gehouden met de tijdelijkheid van de aanstellingen kan het zelfs voorkomen dat u op termijn in de financiële problemen komt door de besteding van de extra middelen.

### **Incidentele projectuitgaven**

De meeste efficiënte manier om de kapitalisatiefactor te verminderen is het doen van eenmalige incidentele uitgaven. Intensiveren van scholing en begeleiding, p.r. activiteiten, opstart van projecten, uitvoeren van onderzoek en inschakelen van extern personeel zijn de meest voor de hand liggende mogelijkheden. In de praktijk blijkt dat scholen nog niet gewend zijn te denken in projectactiviteiten en bovendien neemt de dagelijkse gang van zaken zoveel energie in beslag dat projecten vaak als belasting worden gezien. Vaak ziet men bij de realisatie van de begroting dat de bedragen die opgenomen waren voor innovatieve projecten en beleidsvoornemens onvoldoende gebruikt worden.

### **Waarde kapitalisatiefactor**

Uit het bovenstaande blijkt al dat het niet eenvoudig is om de kapitalisatiefactor omlaag te krijgen. Het lijkt ook niet wenselijk dat beleidsbeslissingen ingegeven worden door rekenexercities in plaats van inhoudelijke argumenten. De vraag doet zich voor of de kapitalisatiefactor wel een goede maat is voor de wenselijke hoogte van het vermogen. We illustreren dit met een voorbeeld.

Twee instellingen hebben een ieder een totale baten van € 20.000.000. Uit de balans blijkt dat hun totale activa en daarmee totaal kapitaal € 10.000.000 is. De kapitalisatiefactor van beide instellingen is dus 50%. Volgens het rapport van de Commissie Don is dit gezien, de omvang van de instellingen, boven de bovengrens. De ene instelling blijkt de ICT voorzieningen te leasen en minder methoden te gebruiken door inzet van ICT. De materiële vaste activa zijn zeer gering, € 1.000.000,- en veel middelen staan op de bank. De andere instelling heeft recent grote investeringen gedaan in leermiddelen en inventaris. De materiële vaste activa zijn dus hoog zijn en de liquide middelen gering. Beide instellingen hebben een kapitalisatiefactor van 50%. De eerste instelling lijkt over kapitaal te beschikken dat onvoldoende ingezet wordt. Bij de tweede instelling is de kans groot dat men bij onverwachte gebeurtenissen niet aan zijn verplichtingen kan voldoen. Het weerstandsvermogen van deze organisaties is totaal verschillend bij een gelijke kapitalisatiefactor.

### **Vergelijking kengetallen**

	<b>organisatie I</b>	<b>organisatie II</b>
<b>Materiële vaste activa</b>	1 miljoen	9 miljoen
<b>Liquide middelen</b>	9 miljoen	1 miljoen
<b>Activa</b>	10 miljoen	10 miljoen
<b>Totale baten</b>	20 miljoen	20 miljoen
<b>Kapitalisatiefactor</b>	50%	50%
<b>Weerstandsvermogen</b>	45%	5%

### **Beoordelen benodigd vermogen**

De lang verwachte maat voor het vermogen heeft zo zijn beperkingen. Een hoge kapitalisatiefactor hoeft niets te zeggen over de mogelijkheid om te investeren. Het kan zelfs zo zijn dat een organisatie zich in de gevarenzone bevindt. Wie betrouwbare uitspraken wil doen, moet de hoogte van het *benodigd vermogen* berekenen. Om een goed inzicht te krijgen in de vermogenspositie van de instelling is het van belang te kijken naar de kapitalisatiefactor in combinatie met andere kengetallen, maar vooral te berekenen hoeveel vermogen deze specifieke instelling nodig heeft. Wat zijn de risico's die ik loop en welke risico's kan ik niet beheersen Hiervoor is dus een financiële buffer nodig? De andere vraag is hoeveel vermogen er nodig is om de materiële vaste activa te financieren. Met het antwoord op die vraag ontstaat er inzicht in het benodigde vermogen en kan een goede beslissing genomen worden hoeveel vermogen eventueel extra in het onderwijs geïnvesteerd kan worden. Dit kan modelmatig gebeuren met gebruik van gemiddelde percentages of zorgvuldiger door het opstellen van een specifieke risico-analyse. op basis hiervan kan besloten worden hoe middelen veilig ingezet kunnen worden in het onderwijs. Dat komt het onderwijs ten goede en brengt de continuïteit niet in gevaar.

(Frank Mullaart en Els Verschure zijn als senior adviseur werkzaam bij Infinite Financieel B.V. Infinite is gespecialiseerd in het adviseren over financiële en bedrijfsvoeringsvraagstukken in het onderwijs; [www.infinitebv.nl](http://www.infinitebv.nl).)

Dit artikel is gepubliceerd in SchoolManagement Totaal in december 2010