



Inspectie van het Onderwijs  
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en  
Wetenschap

## **Onderzoek naar de financiële positie van schoolbesturen in po en vo**

*naar aanleiding van de Commissie  
Vermogensbeheer Onderwijsinstellingen*

Utrecht, juni 2012



# Inhoudsopgave

## Voorwoord 4

## Samenvatting 5

### **1 Inleiding 11**

- 1.1 Achtergrond van onderzoek 11
- 1.2 Pilot 11
- 1.3 Doelstellingen en onderzoeksvragen 12

### **2 Opzet van het onderzoek 15**

- 2.1 De selectie 15
- 2.2 Uitvoering van het onderzoek 16

### **3 De financiële positie van de onderzochte vo-besturen 18**

- 3.1 Onderzoeksresultaten 18
- 3.2 Toelichting op doorgevoerde correcties 19
- 3.3 Toelichting op onderzoeksresultaten per boekjaar/periode 20
- 3.4 Vervolgtraject: ontwikkeling van financiële buffers in vo 22

### **4 De financiële positie van de onderzochte po-besturen 23**

- 4.1 Onderzoeksresultaten 23
- 4.2 Toelichting op doorgevoerde correcties 24
- 4.3 Toelichting op onderzoeksresultaten per boekjaar/periode 26
- 4.4 Vervolgtraject: ontwikkeling van financiële buffers in po 28

### **5 Herijking van de signaleringswaarden van de CVO 29**

- 5.1 De betekenis van de kapitalisatiefactor als indicator voor middelen die nog niet zijn ingezet voor het onderwijs. 29
- 5.2 De uitgangspunten van de CVO waarop de signaleringswaarden voor de transactie- en financieringsfunctie zijn gebaseerd 30

## **BIJLAGEN**

**Bijlage 1 Toezicht op financiële doelmatigheid volgens de Beleidsregel financieel toezicht po en vo 2011 35**

**Bijlage 2 Sectorbeeld vo 37**

**Bijlage 3 Sectorbeeld po 42**

## Voorwoord

In november 2009 zegde de minister van OCW aan de Tweede Kamer toe dat de Inspectie van het Onderwijs bij 400 van de rijkste schoolbesturen zou onderzoeken of, en zo ja hoeveel middelen zij teveel in bezit hebben.

Het onderzoeken van de 'rijkdom' van zoveel po en vo-besturen plaatste de inspectie voor de aanzienlijke opgave om in haar eerste grootschalige financiële doelmatigheidsonderzoek maatwerk te leveren. Het onderzoek kostte zo'n 16 manjaren, extra ingehuurde capaciteit meegerekend. Meer dan 400 besturen zijn afzonderlijk bezien. Uiteindelijk zijn de bevindingen bij 346 besturen vertaald in een individueel onderzoeksrapport. Er was frequent, soms intensief contact met vertegenwoordigers van besturen, soms al vanaf de regionale informatiebijeenkomsten die de inspectie voorafgaand aan het onderzoek hield in samenwerking met PO-raad en VO-raad. Het totale onderzoek duurde meer dan twee jaar, van begin 2010 tot in juni 2012. Dat er volgens alle afspraken op tijd een rapport is opgeleverd, is een prestatie van formaat.

Wat is rijkdom? In gesprek met besturen kwamen de onderzoekers uit op een 'te ruime financiële buffer'. Eerder hadden zij het in lijn met de discussie in de Tweede Kamer over 'overtollige middelen'. Schoolbesturen maakten bezwaar tegen dit taalgebruik. Het deed, voelden zij, geen recht aan de behoedzame wijze waarop zij hun middelen in voorgaande jaren hadden ingezet. Een veelgehoord commentaar tijdens de informatiebijeenkomsten was dat het onderzoek zich niet richtte op de herkomst van de bufferruimte en ook niet op de wijze waarop de besturen de overige middelen wel inzetten. Het onderzoek maakte, kortom, niet inzichtelijk hoe al dat 'geld op de plank' was ontstaan, en dat bijvoorbeeld geld was 'opgepot' door de vrijwillige inzet van de gemeenschap rondom de school, die besturen soms veel geld uitspaart. En dat het dus juist die vormen van maatschappelijke betrokkenheid zijn die, hoewel voorgestaan door de politiek, besturen nu bevreesd maken voor ingrepen door diezelfde politiek die spreekt over het 'afromen van overtollige middelen'. Of deze angst gerechtvaardigd zal blijken, is niet aan de inspectie. Wel wijst het onderzoek uit dat verhoudingsgewijs maar weinig besturen beschikken over een 'te ruime buffer', en dat die ruimte in de afgelopen jaren behoorlijk is afgenomen.

Op deze plaats een woord van dank aan de besturen die in de onderzoeksselectie vielen en op korte termijn en in soms drukke periodes zoveel informatie aanleverden. Waardering daarnaast voor de ontwikkeling die de financiële deskundigheid bij veel besturen doormaakt, en waaraan dit onderzoek een bijdrage wilde leveren. Het contact met de onderzochte besturen verliep doorgaans goed en constructief. Vrijwel alle besturen konden zich vinden in de bevindingen van de inspectie over hun financiële positie en waren zo nodig ook bereid afspraken te maken over de reductie, ofwel het 'afbouwen', van hun buffer.

Annette Roeters  
inspecteur-generaal van het onderwijs

## Samenvatting

Op 4 november 2009 bood de minister van OCW het rapport 'Financieel beleid van onderwijsinstellingen' van de Commissie Vermogensbeheer Onderwijsinstellingen (hierna: CVO) onder leiding van prof. dr. Don aan de Tweede Kamer aan. In de brief bij het rapport kondigde de minister diverse acties aan, onder meer een uitgebreid onderzoek door de Inspectie van het Onderwijs naar de financiële positie van ongeveer 400 schoolbesturen in het primair, voortgezet en speciaal onderwijs (hierna: po, vo en so) die mogelijk over 'overtollige' middelen beschikken. Dit rapport bevat de resultaten van dat onderzoek.

De CVO introduceerde een kengetal dat inzichtelijk zou maken in welke mate schoolbesturen gebruik maken van de middelen die zij van de rijksoverheid ontvangen. Dit kengetal was de kapitalisatiefactor. Het aantal van 400 'rijke besturen' (300 po, 100 vo) was uitkomst van de toepassing van de kapitalisatiefactor op de jaarcijfers van beide onderwijssectoren over 2007. Omdat schoolbesturen hun verantwoording over een boekjaar moeten indienen voor 1 juli van het daaropvolgende jaar, waren deze cijfers de meest actuele waarvan de CVO zich kon bedienen.

In het onderzoek stonden de volgende vragen centraal:

1. In hoeverre is bij de geselecteerde besturen sprake van 'overtollige' financiële middelen die niet ten goede komen aan het onderwijsproces?
2. Herkennen de besturen de bevindingen van de inspectie?
3. Indien sprake is van 'overtollige' financiële middelen: is het bestuur voornemens deze middelen te investeren in het onderwijs?
4. Indien beschikbaar: wat is het oordeel over de plannen van de besturen met betrekking tot de inzet van beschikbare reserves?
5. Geeft het onderzoek aanleiding tot herijking van de normen van de CVO?

Begin 2010 voerde de inspectie een pilotonderzoek uit onder 50 schoolbesturen in po en vo om tot een onderzoeksaanpak te komen. De bevindingen waren medio 2010 beschikbaar. Zij zijn niet apart gerapporteerd, omdat de onderzochte groep besturen niet representatief was voor de totale populatie. Wel maakten zij duidelijk dat het onderzoek een benadering op bestuursniveau eiste. De beoordeling van de financiële positie van een bestuur is, zoals de CVO in haar rapport al aangaf, maatwerk.

Een andere belangrijke bevinding betrof de toepassing van de kapitalisatiefactor om de aanwezigheid van een 'teveel aan middelen' vast te stellen. De kapitalisatiefactor zoals voorgesteld door de CVO bestaat uit een financieringsfunctie (om overige materiële vaste activa in stand te houden), een transactiefunctie (om kortlopende schulden af te lossen) en een financiële buffer (om onvoorziene risico's te ondervangen). Voor zowel de financieringsfunctie als voor de transactiefunctie geldt dat deze reeds ingezette middelen betreffen. Nog besteedbare middelen zijn dus alleen af te leiden uit de zogenaamde financiële buffer. Hoewel de selectie van besturen dus volgens toezegging aan de Tweede Kamer plaatsvond aan de hand van de kapitalisatiefactor, concentreerde dit onderzoek zich vooral op de buffer. Doel was immers te onderzoeken welke middelen 'overtollig' zijn, ofwel nog besteedbaar.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Of reeds ingezette middelen doelmatig zijn benut en hoe dat zich verhoudt tot de signaleringswaarden van transactie- en financieringsfunctie zijn andere onderzoeksvragen.

Over de aangetroffen nog besteedbare middelen uit de pilot staat vast dat eind 2010 in totaal 37 van de 50 onderzochte besturen beschikten over een financiële buffer boven de signaleringswaarde, ofwel de waarde waarboven de omvang van een bepaald onderdeel van de kapitalisatiefactor de aandacht trekt.<sup>2</sup> De inspectie volgt de ontwikkeling van deze en alle andere financiële buffers uit het onderzoek volgens de Beleidsregel financieel toezicht po en vo 2011. Hoe het toezicht op doelmatigheid in de zin van het terugbrengen van ruimte in financiële buffers tot een bepaalde waarde verder vorm krijgt, is afhankelijk van de uitkomsten van de evaluatie die de Tweede Kamer eind 2012 uitvoert over de acties naar aanleiding van de CVO.

In het onderzoek waren aan de hand van de jaarrekeninggegevens over 2009 in totaal 409 besturen (111 vo, 298 po) betrokken. Dit waren:

1. alle besturen met een kapitalisatiefactor boven de signaleringswaarde en één of meer (zeer) zwakke scholen<sup>3</sup>, en
2. alle besturen met een kapitalisatiefactor hoger dan 1,5 maal de signaleringswaarde.

De omvang van het onderzoek maakte een gespreide aanpak noodzakelijk. Besturen in vo werden onderzocht in 2011, po-besturen in 2012. Voor alle besturen is steeds uitgegaan van de meest actuele financiële, door de accountant gevalideerde informatie, maar ook van de meest actuele informatie over de kwaliteit van hun onderwijs. Voor vo was de peildatum daarvoor 1 december 2010, voor po was dat 7 januari 2011.

Niet over alle besturen in de onderzoekselectie is een rapport uitgebracht. Van de totale selectie van 409 besturen vielen er 47 af wegens fusies en bestuursoverdracht die hun financiële positie niet goed beoordeelbaar maakten. 21 besturen uit het speciaal onderwijs vielen weg vanwege de begin 2012 nog verwachte bezuinigingen die de vraag naar 'voorgenomen extra besteding van middelen' ongepast zouden maken. Bij drie besturen liep in 2011 reeds een ander financieel onderzoek door de inspectie. Acht besturen die als onderdeel van de pilot waren onderzocht op basis van hun jaarcijfers over 2008 keerden niet terug in het onderzoek op basis van hun jaarcijfers over 2009. Zij tellen wel mee in het onderzoek; ook hun rapporten staan op de website van de inspectie.<sup>4</sup> Uiteindelijk is over 346 besturen (102 vo, 244 po) een individueel onderzoeksrapport uitgebracht.

Het is goed hierbij te benadrukken dat van de 102 onderzochte vo-besturen er 20 in de pilot zijn onderzocht en 82 in de rest van het onderzoek, waardoor dit rapport steeds 82 onderzochte vo-besturen vermeldt. Van de 244 onderzochte po-besturen kwamen er 30 aan de orde in de pilot. Dit rapport vermeldt daarom steeds 214 onderzochte po-besturen. Daarnaast is de oorspronkelijke selectie van 409 besturen gemaakt op basis van de jaarcijfers over 2009, waarna voor po (dat later werd onderzocht) aan de hand van de jaarcijfers over 2010 is beoordeeld welke financiële buffers, afgezet tegen de signaleringswaarde, zich niet langer kwalificeerden voor onderzoek. Die besturen ontvingen dan direct een rapport.

---

<sup>2</sup> Voor de financiële buffer geldt, afhankelijk van of een bestuur klein, middelgroot of groot is, 5-10% van de totale baten met een ondergrens van € 100.000. Een kleinere buffer is simpelweg niet toereikend. Ook is de signaleringswaarde van de financiële buffer voor besturen met één of meer scholen voor speciaal onderwijs verhoogd met 50% waardoor deze, afhankelijk van of een bestuur klein, middelgroot of groot is, ligt tussen de 7,5 en 15% van de totale baten. Dit komt doordat relatief kleine besturen met so door de hoge inkomsten per leerling eerder als 'groot' worden aangemerkt, daardoor een lagere signaleringswaarde hebben maar tegelijkertijd grotere risico's lopen.

<sup>3</sup> Het hebben van één of meer (zeer) zwakke scholen gold alleen als selectie criterium en heeft niet geleid tot een aparte aanpak, aangezien alle (zeer) zwakke scholen reeds verbeterafspraken hebben gemaakt met de inspectie.

<sup>4</sup> Alle individuele onderzoeksrapporten zijn gepubliceerd op <http://www.onderwijsinspectie.nl/onderwerpen/Toezicht/Financieel+toezicht/Financiële+positie+besturen>. Daar bevindt zich ook een uitgewerkte financieel-technische toelichting op de onderzoeks aanpak.

Er is tussentijds om praktische redenen echter niet gekeken of zich nieuwe gevallen van financiële buffers boven de signaleringswaarde aandienen.

Onderstaande tabel biedt een overzicht van de besturen die zijn geselecteerd en onderzocht.

	<b>vo</b>	<b>po</b>	<b>totaal</b>
Aantal geselecteerde besturen o.b.v. jaarrekening 2009	111	298	409
Aantal besturen gefuseerd vóór selectie	-9	-38	-47
Aantal besturen met enkel of grotendeels so	-	-21	-21
Aantal besturen met ander financieel onderzoek	-3	-	-3
Aantal besturen in pilot, maar niet in selectie o.b.v. jaarrekening 2009	+3	+5	+8
<b>Totaal in onderzoek</b>	<b>102</b>	<b>244</b>	<b>346</b>
Aantal besturen in pilot	20	30	50
<b>Totaal in vervolgonderzoek</b>	<b>82</b>	<b>214</b>	<b>296</b>

Hierna volgen de antwoorden op de onderzoeksvragen die centraal stonden in het onderzoek.

**Vraag 1: In hoeverre is bij de geselecteerde besturen sprake van overtollige financiële middelen die niet ten goede komen aan het onderwijsproces?**

De resultaten van de 50 onderzochte besturen uit de pilot lenen zich vanwege de afwijkende onderzoeksaanpak van begin 2010 niet voor dezelfde weergave als de latere onderzoeksresultaten. Voor de volledigheid is het goed hier te vermelden dat 37 van de 50 in de pilot onderzochte besturen eind 2010 over een te ruime financiële buffer beschikten. Het ging om 16 vo-besturen en 21 po-besturen.

De volgende onderzoeksresultaten zijn verkregen uit het onderzoek zoals het vorm kreeg naar aanleiding van de bevindingen uit de pilot.

In de volgende tabellen staan per boekjaar/periode de aantallen besturen vermeld die beschikken over te ruime buffers, alsmede de omvang van de overwaarde daarvan. De resultaten voor vo zijn als volgt.

vo	Aantal besturen	Overwaarde financiële buffers in mln €
Te ruime kapitalisatiefactor ultimo 2009 (voor correcties)	82	197
Te ruime financiële buffer ultimo 2009 (na correcties)	58	181
Te ruime financiële buffer 2010 (na ontwikkelingen)	47	150
Te ruime financiële buffer 2013 (na verwachte ontwikkelingen)	17	46

De 17 besturen die eind 2013 gezamenlijk € 46 mln aan overwaarde hebben in hun financiële buffers hadden in 2010 € 306 mln aan totale baten.<sup>5</sup> De overwaarde in de

<sup>5</sup> 'Baten' in dit rapport betreft steeds de totale baten, inclusief rentebaten.

financiële buffers bedraagt dus gemiddeld zo'n 15 procent van de totale baten van deze besturen. De verdeling van de overwaarde is als volgt.

Overwaarde financiële buffers vo in €	Aantal besturen	Bedrag in mln €
< 1 mln	5	3
>= 1 mln - <= 3 mln	10	21
> 3 mln	2	22

Hierbij geldt dat de hoogste aangetroffen overwaarde in de financiële buffer bestond uit een bedrag van € 16,7 mln (totale baten in 2010: € 22 mln) en de laagste uit een bedrag van € 0,3 mln (totale baten in 2010: € 11,1 mln).

De resultaten voor po zijn als volgt.

po	Aantal besturen	Overwaarde financiële buffers in mln €
Te ruime kapitalisatiefactor ultimo 2010 (voor correcties)	214	368
Te ruime financiële buffer ultimo 2010 (na correcties)	154	281
Te ruime financiële buffer 2011 (na ontwikkelingen)	147	237
Te ruime financiële buffer 2014 (na verwachte ontwikkelingen)	93	136

De 93 besturen die eind 2014 gezamenlijk € 136 mln aan overwaarde hebben in hun financiële buffers hadden in 2010 € 1.460 mln aan totale baten. De overwaarde in de financiële buffers bedraagt dus gemiddeld minder dan 10 procent van de totale baten van deze besturen. De verdeling van de overwaarde is als volgt.

Overwaarde financiële buffers po in €	Aantal besturen	Bedrag in mln €
< 0,5 mln	21	5
> = 0,5 mln <= 1 mln	21	15
>= 1 mln - <= 3 mln	39	68
> 3 mln	12	48

Hierbij geldt dat de hoogste aangetroffen overwaarde in de financiële buffer bestond uit een bedrag van € 5,6 mln (totale baten in 2010: € 20,1 mln) en de laagste uit een bedrag van € 0,07 mln (totale baten in 2010: € 2,7 mln).

Het is overigens goed deze bevindingen te plaatsen binnen de ontwikkeling die de financiële buffers binnen vo en po doormaken. Deze ontwikkeling is weergegeven in bijlagen bij dit rapport, omdat hij niet tot de centrale onderzoeksvragen behoort. Niettemin is het relevant op te merken dat het vermogen van beide onderwijssectoren om onvoorziene risico's op te vangen terugloopt, in vo aanzienlijk sterker dan in po door forse investeringen in onderwijshuisvesting.

Het aantal vo-besturen met een negatieve financiële buffer is daardoor sterk gestegen, en wel het sterkst bij de grote besturen (van 50 besturen in 2008 met een financiële buffer van circa - € 277 mln naar 78 besturen in 2010 met een financiële buffer van circa - € 477 mln). Het aantal vo-besturen met een hoge financiële buffer is sterk afgenomen (van 149 in 2008 naar 118 in 2010). Het aantal besturen met een hoge financiële buffer eind 2010 is iets lager dan het aantal besturen met een zeer lage financiële buffer (118 versus 127 besturen). Ruim de



helft van de besturen die eind 2010 een hoge financiële buffer heeft is een groot bestuur.

Het aantal po-besturen met een zeer lage financiële buffer is sterk gestegen. De stijging is het sterkst bij de grote besturen (van een financiële buffer van - € 12 mln in 2008 naar - € 45 mln in 2010). In aantallen is de stijging het grootst bij de kleine po-besturen (van 156 in 2008 naar 234 in 2010). Tegelijkertijd is het aantal po-besturen met een hoge financiële buffer sterk afgenomen. Het totaal aantal po-besturen met een hoge financiële buffer eind 2010 is wel nog steeds hoger dan het aantal besturen met een zeer lage financiële buffer (514 versus 321 besturen). Met name de grote po-besturen blijken vaker een hoge financiële buffer te hebben (ruim 60% van het totaal aantal grote besturen versus 39% van de kleine besturen). Het totaal aantal besturen met een hoge financiële buffer is afgenomen van 692 in 2008 naar 514 in 2010.

### **Vraag 2: Herkennen de besturen de bevindingen van de inspectie?**

Het merendeel van de besturen gaf aan het eens te zijn met de analyse die de inspectie gaf over hun financiële positie. 71 van de 82 onderzochte vo-besturen waren het eens met de analyse van hun financiële positie eind 2009. 193 van de 214 po-besturen konden zich vinden in de analyse van hun financiële positie eind 2010.

Besturen die de bevindingen niet onderschreven waren niet overtuigd door de uitwerking van naar hun idee ontbrekende elementen in de analyse. In vo en po ging het om voorzieningen, in vo specifiek over langlopende schulden en in po over bestemmingsreserves. Ook merkten zowel vo- als po-besturen op dat de analyse geen rekening houdt met de ontwikkeling van de totale baten door de jaren heen. Deze ontwikkeling is echter zo complex, dat hij niet is meegenomen in de analyse. De baten zijn meegenomen als vaste bedragen.

### **Vraag 3: Indien sprake is van overtollige financiële middelen: is het bestuur voornemens deze middelen te investeren in het onderwijs?**

Vrijwel alle besturen die beschikten over nog besteedbare middelen waren bereid deze te investeren in het onderwijs. In het merendeel van deze gevallen heeft de inspectie eerst afspraken gemaakt over het opstellen van een beleidsrijke meerjarenbegroting en/of het uitvoeren van een risicoanalyse om te bepalen wat de noodzakelijke omvang zou moeten zijn van de financiële buffer. Het opstellen van een beleidsrijke meerjarenbegroting heeft mede als doel dat een bestuur inzichtelijk maakt hoe het zijn te ruime financiële buffer wil afbouwen.

### **Vraag 4: Indien beschikbaar: wat is het oordeel over de plannen van de besturen met betrekking tot de inzet van beschikbare reserves?**

De inspectie heeft geen oordeel kunnen vellen over concrete plannen van een bestuur om beschikbare reserves in te zetten. Besturen willen hun beschikbare reserves doorgaans wel inzetten, maar hebben de uitwerking van die intentie vastliggen in bredere beleidsvisies.

### **Vraag 5: Geeft het onderzoek aanleiding tot herijking van de normen van de CVO?**

Het onderzoek geeft geen aanleiding om de signaleringswaarden die de CVO voorstelde te herijken. Er bestaan positieve en negatieve verschillen tussen de signaleringswaarden die de CVO voorstelde en de waarden die in dit onderzoek voor de financieringsfunctie en met name de transactiefunctie zijn aangetroffen. Het opvallendst zijn de te lage voorgestelde signaleringswaarden voor grote besturen.

Deze verschillen spelen echter geen rol in het toezicht en vormen dus geen aanleiding tot herijking.

De kapitalisatiefactor geeft, zoals de CVO beoogde, een indicatie van de mate waarin een bestuur zijn beschikbare middelen inzet. De kapitalisatiefactor was niet bedoeld om vast te stellen of een bestuur beschikt over nog besteedbare middelen. Daarvoor gebruikt de inspectie de financiële buffer, onderdeel van de kapitalisatiefactor. De signaleringswaarde van de financiële buffer ligt afhankelijk van of het een klein, middelgroot of groot bestuur aangaat tussen de 5 en 10 procent van de totale baten van het bestuur. De inspectie hanteert hierbij een absolute ondergrens van € 100.000, omdat buffers van geringer omvang simpelweg ontoereikend zijn. Ook heeft de inspectie de signaleringswaarde voor besturen met speciaal onderwijs met 50% verhoogd vanwege specifieke risico's die besturen met so lopen. Er is niets mis met het hanteren van deze waarden als indicatie of een buffer te ruim of te krap is. Wel zou verkeerd zijn de signaleringswaarde te gebruiken alsof het een harde norm betreft die voor alle besturen zou gelden. Dat kan niet. Of een bestuur beschikt over een te ruime of te krappe financiële buffer is alleen vast te stellen door maatwerk te leveren en de specifieke financiële positie van dat bestuur te onderzoeken. Daarbij kan een risicoanalyse die is toegesneden op een individueel bestuur een rol spelen.

Voor dit onderzoek betekent de toepassing van de kapitalisatiefactor als selectie criterium van potentieel 'rijke' besturen wel dat er ook besturen zijn geselecteerd die niet beschikken over nog besteedbare middelen. Anderzijds zijn besturen die wel beschikken over een mogelijk te ruime financiële buffer niet geselecteerd, omdat hun kapitalisatiefactor onder de signaleringswaarde lag. Dit betekent dat in het onderzoek in zowel vo als po niet alle besturen met ruime buffers zijn meegenomen, en dat de onderzoeksresultaten niet representatief zijn voor de totale bufferruimte van de onderwijssectoren vo en po.

# 1 Inleiding

## 1.1 Achtergrond van onderzoek

Op 4 november 2009 bood de minister van OCW het rapport 'Financieel beleid van onderwijsinstellingen' van de Commissie Vermogensbeheer Onderwijsinstellingen (hierna: CVO) aan de Tweede Kamer aan. In de brief aan de Tweede Kamer gaf de minister aan dat naar aanleiding van de aanbevelingen van de CVO met betrekking tot het versterken van het toezicht, een aantal acties worden uitgezet en door de inspectie uitgevoerd, waaronder de volgende:

*"De Inspectie van het Onderwijs voert een extra actie uit waardoor besturen van scholen in het po, het vo en het so met een lage kwaliteit en hoge kapitalisatiefactor eerder worden onderzocht dan in het reguliere toezicht het geval zou zijn. Dit extra onderzoek zal tevens plaatsvinden bij instellingen met een zeer hoge kapitalisatiefactor. Het betreft ca. 400 besturen (ongeveer 25% van het totaal aantal besturen) van scholen die in 2010 en 2011 zullen worden onderzocht."*

## 1.2 Pilot

In de eerste helft van 2010 voerde de inspectie een pilotonderzoek uit onder 50 besturen (30 po en 20 vo) om haar onderzoeksaanpak af te stemmen en te testen. De analyse van de financiële positie van deze besturen ging uit van hun jaarrekening over 2008. Van de 50 onderzochte besturen hebben ultimo 2010 37 besturen een financiële buffer boven de signaleringswaarde. De inspectie volgt de ontwikkeling van deze en alle andere financiële buffers uit het onderzoek volgens de Beleidsregel financieel toezicht po/vo 2011. Hoe het toezicht op doelmatigheid in de zin van het terugbrengen van ruimte in financiële buffers tot een bepaalde waarde verder vorm krijgt, is afhankelijk van de uitkomsten van de evaluatie die de Tweede Kamer eind 2012 uitvoert over de acties naar aanleiding van de CVO.

Het rapport over het pilotonderzoek is in mei 2010 afgestemd met de toenmalige stuurgroep van het onderzoek met daarin vertegenwoordigers van de PO-raad, de VO-raad, de beleidsdirecties PO, VO, JOZ en FEZ en de inspectie. De bevindingen uit de pilot zijn verder niet openbaar gemaakt omdat de onderzochte besturen niet random waren geselecteerd en de resultaten niet representatief waren voor de volledige onderzoekspopulatie. Wel zijn de individuele rapporten openbaar gemaakt op de website van de inspectie.

De bevindingen uit de pilot hebben geleid tot het hanteren van een absolute ondergrens van € 100.000 voor de signaleringswaarde van de financiële buffer. Een buffer van geringer omvang is simpelweg ontoereikend, deze zou ineens kunnen opgaan aan een enkel arbeidsconflict. Ook is de signaleringswaarde van de financiële buffer voor besturen met één of meer scholen voor speciaal onderwijs verhoogd met 50% waardoor deze, afhankelijk van of een bestuur klein, middelgroot of groot is, ligt tussen de 7,5 en 15% van de totale baten. Dit komt doordat relatief kleine besturen met so door de hoge inkomsten per leerling eerder als 'groot' worden aangemerkt, daardoor een lagere signaleringswaarde hebben maar tegelijkertijd grotere risico's lopen.

Met de lering die uit de pilot is getrokken, is in het najaar van 2010 gestart met het onderzoek onder de vo-besturen. Deze zijn, evenals de po-besturen, geselecteerd

op basis van hun financiële gegevens over 2009. In het najaar van 2011 begon het onderzoek onder de geselecteerde po-besturen. Dit onderzoek is afgerond in juni 2012.

### **1.3 Doelstellingen en onderzoeksvragen**

De doelstellingen van het onderzoek zijn:

- Bewustwording bij de betreffende bestuurders en interne toezichthouders van de financiële positie van het bestuur en mogelijkheden tot het investeren in de kwaliteit van het onderwijs;
- Afspraken maken over een vervolgtraject bij individuele besturen (inclusief eventuele beoordeling van de investeringsplannen);
- Doorontwikkelen van een instrumentarium voor vervolgtoezicht;
- Toetsing/herijking signaleringsgrenzen CVO voor vervolgtoezicht.

Het derde punt komt niet aan bod in dit rapport, maar is gerealiseerd in de opzet en uitvoering van dit onderzoek en de beleidsregel Financieel toezicht po/vo 2011, waarin het toezicht op financiële doelmatigheid naar aanleiding van de CVO door de inspectie is beschreven. De relevante tekst uit de beleidsregel is opgenomen als bijlage bij dit rapport.

De doelstellingen zijn vertaald in vijf onderzoeksvragen:

1. In hoeverre is bij de geselecteerde besturen sprake van overtollige financiële middelen die niet ten goede komen aan het onderwijsproces?
2. Herkennen de besturen de bevindingen van de inspectie?
3. Indien sprake is van overtollige financiële middelen: is het bestuur voornemens deze middelen te investeren in het onderwijs?
4. Indien beschikbaar: wat is het oordeel over de plannen van de besturen met betrekking tot de inzet van beschikbare reserves?
5. Geeft het onderzoek aanleiding tot herijking van de normen van de CVO?

### **1.4 Ter introductie: de kapitalisatiefactor en zijn samenstellende delen**

De CVO introduceerde in haar rapport een nieuwe indicator, de kapitalisatiefactor, om te signaleren of onderwijsinstellingen wellicht een deel van hun middelen niet of inefficiënt benutten.

De formule voor de berekening van de kapitalisatiefactor, weergegeven als percentage van de totale baten, is:

*(Totaal kapitaal - Boekwaarde Gebouwen/Terreinen) / totale baten + rentebaten*

De CVO heeft in haar rapport signaleringsgrenzen aangegeven voor de kapitalisatiefactor en zijn samenstellende delen. Deze percentages zijn verschillend voor po en vo en voor grote, middelgrote en kleine besturen, omdat zowel sector als omvang mede bepalend zijn voor de behoefte die besturen aan middelen hebben. De CVO heeft de signaleringswaarde voor de kapitalisatiefactor vastgesteld op 35% voor grote besturen (baten groter dan of gelijk aan € 8 mln (po) of € 12 mln (vo)) en 60% voor kleine besturen (baten kleiner dan of gelijk aan € 5 mln (po) of € 6 mln (vo)). Voor middelgrote besturen geldt een glijdende schaal.

Besturen met een kapitalisatiefactor boven deze signaleringsgrenzen hebben mogelijk teveel van hun middelen niet besteed aan het onderwijsproces. Of

daadwerkelijk sprake is van zo'n teveel aan middelen hangt af van bestuursspecifieke factoren.

De kapitalisatiefactor bestaat uit drie onderdelen, elk met een functie waarvoor middelen nodig zijn:

1. **De transactiefunctie.** Middelen voor het betalen van kortlopende schulden.

Uitgangspunt voor het bepalen van de transactiefunctie is een current ratio van 1,0. Dat betekent dat de middelen benodigd voor de betaling van de kortlopende schulden gelijk zijn aan de post kortlopende schulden in de jaarrekening.

2. **De financieringsfunctie.** Middelen om de materiële vaste activa met uitzondering van de gebouwen en terreinen in stand te kunnen houden.

De hoogte van de financieringsfunctie is afhankelijk van de vervangingswaarde van de overige materiële vaste activa.

Uitgaand van de gegevens uit de jaarrekening wordt hiervoor in principe de waarde gebruikt die aangeeft hoeveel het heeft gekost om de materiële vaste activa aan te schaffen (de cumulatieve aanschafwaarde).

De financieringsfunctie is een percentage van de vervangingswaarde van de materiële vaste activa. Het toegestane percentage is anders voor een groot of een klein bestuur. Dit hangt samen met de mate waarin de CVO een bestuur van een bepaalde omvang in staat acht zijn vervangingsinvesteringen te spreiden. Zo geldt een lager percentage voor grote besturen dan voor kleine besturen.

3. **De bufferfunctie / de financiële buffer.** Middelen voor het opvangen van onvoorziene risico's (fluctuaties in leerlingenaantal, financiële gevolgen van arbeidsconflicten, instabiliteit in de bekostiging, onvolledige indexatie van de bekostiging en restrisico's).

De hoogte van de financiële buffer ontstaat door de transactie- en financieringsfunctie in mindering te brengen op de kapitalisatiefactor. De kapitalisatiefactor wordt dus als het ware afgepeld om tot de hoogte van de financiële buffer te komen.

Kortom, de hoogte van de financiële buffer is pas bekend als inzichtelijk is hoeveel middelen een bestuur moet aanhouden om én zijn kortlopende schulden te voldoen én zijn overige materiële vaste activa in stand te kunnen houden.

Als de kapitalisatiefactor de signaleringsgrens overschrijdt, wil dat niet meteen zeggen dat een bestuur over teveel middelen beschikt. Er kunnen heel goede redenen zijn waarom een bestuur meer middelen nodig heeft voor zijn transactie- en/of financieringsfunctie. Juist wat resteert na aftrek van die beide functies, het percentage middelen dat beschikbaar is als financiële buffer, vormt een betere indicatie voor een mogelijk teveel aan middelen, als hierop de aan te houden risicobuffer (voor het opvangen van onvoorziene risico's) in mindering wordt gebracht.

Als het gaat om middelen die mogelijk nog ten goede kunnen komen aan het onderwijs spreekt de inspectie besturen dan ook aan op de hoogte van hun financiële buffer, niet op de hoogte van hun kapitalisatiefactor. De signaleringswaarde voor de financiële buffer heeft de CVO bepaald op 5% van de

baten voor grote besturen en 10% van de baten voor kleine besturen. Voor middelgrote besturen geldt een glijdende schaal; afhankelijk van hun omvang geldt voor hen een signaleringswaarde tussen de 5 en de 10% van hun baten.

### **1.5 Enkele opmerkingen vooraf**

#### *(On)vergelijkbaarheid van cijfers*

Het onderzoek heeft uitgewezen dat relatief veel correcties op de financiële gegevens van schoolbesturen nodig zijn om deze vergelijkbaar te maken met andere besturen en om de kengetallen (waaronder ook solvabiliteit, liquiditeit en rentabiliteit) goed te kunnen interpreteren. In sommige gevallen kunnen deze uit de papieren jaarrekening of de elektronisch financiële jaarrekening (EFJ) worden afgeleid; in andere gevallen is informatie nodig van besturen om deze correcties te maken en soms is het niet mogelijk om de onvergelijkbaarheid weg te nemen door het maken van een correctie.

Bij een analyse op sectorniveau kunnen om praktische reden niet alle (mogelijke en) noodzakelijke correcties op financiële gegevens van schoolbesturen worden gemaakt. Dat bemoeilijkt het doelmatig uitvoeren van toezicht op de grote aantallen besturen in de sectoren po en vo.

De oorzaken voor de onvergelijkbaarheid zijn gelegen in de keuzemogelijkheden die de wet- en regelgeving voor de jaarverslaggeving van de onderwijssector bieden en in bestuurspecifieke situaties. Ook speelt het nog onvolledige inzicht in de boekwaarde van materiële vaste activa, wat de balans onvolledig maakt, een rol. Voorbeelden van keuzemogelijkheden in wet- en regelgeving zijn: hantering van actuele waarde of verkrijgingsprijs in de waardering van materiële vaste activa, de netto- of brutomethode bij verantwoording van investeringssubsidies, het al dan niet opnemen van de permanente vordering op OCW en de wijze van presentatie van bepaalde posten in de jaarrekening (bijvoorbeeld de beleggingen).

#### *Huisvestingsvoorzieningen po*

De inspectie geeft geen oordeel over de rechtmatigheid van de handelingen en transacties die zijn opgenomen in de informatie die het bestuur voor het onderzoek heeft verstrekt. Dat geldt dus ook voor de eventuele besteding van publieke middelen aan huisvestingsvoorzieningen, die slechts onder beperkte voorwaarden is toegestaan. Indien niet aan deze voorwaarden is voldaan dan zijn dergelijke handelingen en transacties slechts toegestaan indien de financiering plaatsvindt met privaat vermogen. Meestal vermelden besturen niet dat het privaat vermogen hiervoor is aangewend. Bij de analyse ging de inspectie er binnen dit onderzoek van uit dat de aanwezige gebouwen en terreinen zijn gefinancierd uit publiek vermogen.

### **1.6 Opbouw van het rapport**

Hoofdstuk 2 bevat de opzet van het onderzoek. De hoofdstukken 3 en 4 geven voor vo en po de bevindingen uit de financiële analyses weer en daarmee de antwoorden op onderzoeksvragen 1-4. Hoofdstuk 5 betreft onderzoeksvraag 5 en daarmee de kwestie van de eventuele herijking van de signaleringswaarden van de CVO.

## 2 Opzet van het onderzoek

### 2.1 De selectie

In het onderzoek waren aan de hand van de jaarrekeninggegevens over 2009 in totaal 409 besturen (111 vo, 298 po) betrokken. Dit waren:

1. alle besturen met een kapitalisatiefactor boven de signaleringswaarde en één of meer (zeer) zwakke scholen (peildatum vo: 1 december 2010, peildatum po: 7 januari 2011);
2. alle besturen met een kapitalisatiefactor hoger dan 1,5 maal de signaleringswaarde.

Besturen die tussen 31 december 2009 en het selectiemoment zijn gefuseerd of overgedragen aan een ander bestuur zijn niet verder onderzocht. Bij besturen die later zijn gefuseerd, is gekeken naar de specifieke situatie. De gegevens uit de jaarrekening over 2009 waren niet langer representatief voor de financiële positie. In totaal 9 vo-besturen en 38 po-besturen waren gefuseerd of overgedragen. Resterden in totaal 362 besturen voor nader onderzoek.

De op het moment van selectie verwachte bezuinigingen in het so en het naderende Passend Onderwijs zouden hun weerslag hebben op de financiële positie van de betrokken WEC-besturen. Om die reden is afgesproken dat WEC-besturen buiten de selectie vallen. Het betrof 21 po-besturen die grotendeels bestaan uit scholen voor so. Resterden in totaal 341 besturen voor nader onderzoek.

Bij 3 besturen liep in 2011 reeds een ander financieel onderzoek. Om deze reden zijn deze 3 besturen niet ook nog eens in dit onderzoek betrokken. Resterden in totaal 338 besturen voor nader onderzoek.

Daarnaast waren in de pilot van het onderzoek die begin 2010 plaatsvond 8 besturen (3 vo, 5 po) betrokken die op grond van hun jaarrekeninggegevens over 2008 een kapitalisatiefactor hoger dan 1,5 maal de signaleringswaarde hadden en op grond van hun jaarrekeninggegevens over 2009 niet terugkeerden in de selectie van het vervolgonderzoek. Dit brengt het totaal aantal besturen waarover een individueel onderzoeksrapport is uitgebracht op 346, waarvan 102 vo en 244 po-besturen.

	<b>vo</b>	<b>po</b>	<b>totaal</b>
Aantal geselecteerde besturen o.b.v. jaarrekening 2009	111	298	409
Aantal besturen gefuseerd vóór selectie	-9	-38	-47
Aantal besturen met enkel of grotendeels so	-	-21	-21
Aantal besturen met ander financieel onderzoek	-3	-	-3
Aantal besturen in pilot, maar niet in selectie o.b.v. jaarrekening 2009	+3	+5	+8
<b>Totaal in onderzoek</b>	<b>102</b>	<b>244</b>	<b>346</b>
Aantal besturen in pilot	20	30	50
<b>Totaal in vervolgonderzoek</b>	<b>82</b>	<b>214</b>	<b>296</b>

Zoals eerder aangegeven zijn in de pilot 50 besturen onderzocht. Dit rapport bevat de onderzoeksresultaten van de overige 296 onderzochte besturen. Deze groep is als volgt samengesteld:

<b>Onderzochte besturen vo</b>	Kapitalisatiefactor 1,5 maal signaleringsgrens CVO	Kapitalisatiefactor > signaleringsgrens CVO	Totaal
Besturen met (zeer) zwakke scholen	12	36	48
Besturen zonder (zeer) zwakke scholen	34	0	34
Totaal	46	36	82

<b>Onderzochte besturen po</b>	Kapitalisatiefactor 1,5 maal signaleringsgrens CVO	Kapitalisatiefactor > signaleringsgrens CVO	Totaal
Besturen met (zeer) zwakke scholen	25	94	119
Besturen zonder (zeer) zwakke scholen	95	0	95
Totaal	120	94	214

## 2.2 Uitvoering van het onderzoek

Het onderzoek doorliep vier fases:

1. analyse;
2. informatie over 2009 (vo) of 2010 (po);
3. vragenlijst, communicatie en gesprekken met besturen over 2010-2013 (vo) of 2011-2014 (po);
4. rapportage.

### *Analyse*

Aan de hand van de jaarrekening 2009 (vo) of 2010 (po) is voor elk bestuur een analysemodel gevuld om de financiële positie van het bestuur te bepalen. Dit model bevat alle posten voor de berekening van de kapitalisatiefactor, de transactie- en de financieringsfunctie en de financiële buffer. Daarnaast bevat het analysemodel een aantal bestuurs specifieke factoren die van invloed zijn op de financiële buffer.

### *Informatie over 2009 (vo) of 2010 (po)*

De besturen die na analyse over een financiële buffer beneden de signaleringswaarde bleken te beschikken ontvingen een rapport met daarin hun financiële positie ultimo 2009 (vo) of 2010 (po). Daarnaast kregen zij het verzoek de financiële analyse in het rapport zo nodig aan te scherpen.

Besturen die na de analyse over een financiële buffer boven de signaleringswaarde beschikten, ontvingen een uitnodiging voor een informatiebijeenkomst, waarin zij een toelichting kregen over het invullen van een vragenlijst ter bepaling van hun financiële positie.



*Vragenlijst, communicatie en gesprekken met besturen over 2010-2013 (vo) of 2011-2014 (po)*

Genoemde vragenlijst heeft betrekking op situaties die specifiek van invloed zijn op de financiële buffer. De vragenlijst is bij vo eerst voorgelegd aan besturen die na analyse ultimo 2009 over een te hoge buffer bleken te beschikken en vervolgens wederom aan besturen die ook ultimo 2010 over een te hoge buffer beschikten. In het laatste geval vroeg de inspectie de besturen om hun toekomstverwachtingen over 2011 tot en met 2013. Bij de po-besturen hadden de vragen betrekking op de jaren 2011 en 2012 tot en met 2014. Alle vragen zijn daar voorgelegd aan alle besturen die ultimo 2010 over een te hoge buffer beschikten. Ervaringen bij de vo-besturen hadden de inspectie geleerd dat dit efficiënter was voor zowel de besturen als de inspectie.

Besturen moesten hun toekomstverwachtingen en de financiële kwantificering daarvan onderbouwen met bewijsstukken. De inspectie beoordeelde deze documenten inhoudelijk en stelde daarover zo nodig vragen. Voldeed een bewijsstuk niet, dan speelde het geen rol in de bepaling van de hoogte van de financiële buffer.

De vragenlijst, zo bleek uit reacties van besturen, was een bruikbaar instrument om inzicht in financiën te bevorderen. De inspectie heeft door soms intensieve communicatie met de onderzochte besturen beoogd een investering te doen in de bevordering van hun financiële deskundigheid. De respons hierop is steeds zeer positief geweest.

*Rapportage*

Voor elk bestuur is een conceptrapport opgesteld met daarin zowel de bevindingen uit de initiële analyse als de mondelinge of schriftelijke toelichting van het bestuur. Na hoor en wederhoor en de verwerking van de reactie van het bestuur zijn de definitieve rapporten toegezonden aan zowel bestuur als de (Gemeenschappelijke) Medezeggenschapsraad. De rapporten zijn gepubliceerd op de website van de inspectie. Alle onderzoeksresultaten uit de individuele rapporten tezamen vormen de inhoud van dit rapport.

*Afstemming*

Het onderzoek beschikte over een klankbordgroep met daarin vertegenwoordigers van de PO-raad, de VO-raad, de OCW beleidsdirecties PO, VO, JOZ en FEZ en de inspectie.

### 3 De financiële positie van de onderzochte vo- besturen

#### 3.1 Onderzoeksresultaten

Het bepalen van de financiële positie van een bestuur is maatwerk. De volgende tabel laat per boekjaar en periode zien welke correcties zijn doorgevoerd en hoeveel besturen nog over een te ruime buffer beschikken. De bedragen zijn in € mln.

Resultaten vo	2009	Begin 2010	Begin 2011	Begin 2014
	Aantal besturen: <b>82</b>	Aantal besturen: <b>58</b>	Aantal besturen: <b>47</b>	Aantal besturen: <b>17</b>
<b>Beginstand gezamenlijke financiële buffer</b>	+ 324	+ 252	+ 208	+ 62
<b>Correcties:</b>				
Exploitatieresultaten		+ 14	+ 1	
Investerings in gebouwen en terreinen		- 18	- 66	
Vergoedingen nieuwbouwprojecten	- 21			
Uitbreidingsinvesteringen (gerelateerd aan financieringsbehoefte)		- 8	- 11	
Aanpassing financieringsfunctie	- 7			
Permanente vordering op OCW	- 47			
Privaat vermogen	- 53			
Investeringsubsidies voor gebouwen en terreinen onder kortlopende schulden	+ 53			
Aflossing langlopende leningen		- 4	- 1	
Onttrekkingen aan voorzieningen		- 23	- 36	
Doordecentralisatie huisvesting	- 12	- 2		
Eindstand gezamenlijke financiële buffer	+ 237	+ 211	+ 95	
Geen te ruime buffer	- 15	+ 3	+ 33	
Wel te ruime buffer	+ 252	+ 208	+ 62	

### **3.2 Toelichting op doorgevoerde correcties**

Alle correcties naar aanleiding van bestuursspecifieke factoren kwamen aan bod in de vragenlijst die besturen ontvingen en in eventuele vervolgvragen die zij naar aanleiding van hun antwoorden kregen. De inspectie verzocht de besturen steeds om een goede onderbouwing. Correcties zijn uitsluitend doorgevoerd indien deze aanwezig was. Hierna volgt een korte toelichting op de toegepaste correcties.

#### *Exploitatieresultaat*

Het behaalde resultaat is gecorrigeerd voor afschrijvingen op gebouwen en terreinen en dotaties aan en vrijval van voorzieningen. Afschrijvingen op gebouwen en terreinen spelen hier geen rol, omdat de post gebouwen en terreinen geen deel uitmaakt van de kapitalisatiefactor en de financiële buffer. De correcties voor de dotaties aan en de vrijval van de voorzieningen zijn nodig omdat zij geen uitgaven door het bestuur zijn en de hoogte van de financiële buffer niet beïnvloeden.

#### *Investerings in gebouwen en terreinen*

Investerings in gebouwen en terreinen zijn gecorrigeerd voor eventuele bijdragen van de gemeente en/of andere subsidies. Uitsluitend investeringen met eigen middelen hebben invloed op de hoogte van de financiële buffer.

#### *Vergoedingen nieuwbouwprojecten*

In drie unieke situaties zijn correcties doorgevoerd voor nieuwbouwprojecten.

#### *Uitbreidingsinvesteringen*

Bij uitbreidingsinvesteringen in overige materiële vaste activa stijgen zowel de cumulatieve aanschafwaarde als de waarde van de financieringsfunctie, waardoor de financiële buffer daalt. Vervangingsinvesteringen voor overige materiële vaste activa zijn niet meegenomen, omdat deze alleen tot verschuiving van posten binnen de kapitalisatiefactor leiden (van liquide middelen naar materiële vaste activa).

#### *Aanpassing financieringsfunctie*

Soms wijkt de cumulatieve aanschafwaarde, die de basis vormt voor de berekening van de financieringsfunctie, (sterk) af van de vervangingswaarde van de overige materiële vaste activa. Redenen hiervoor zijn:

- het verwijderen van afgeschreven overige materiële vaste activa uit de administratie hoewel ze nog in gebruik zijn;
- het direct ten laste brengen van het resultaat van uitgaven voor overige materiële vaste activa, bijvoorbeeld door het hanteren van een bovengemiddelde activeringsgrens (tussen de € 250 en € 1.000);
- prijsstijgingen.

#### *Permanente vordering op OCW*

De permanente vordering OCW komt tot uitkering bij beëindiging van de bekostiging en behoort dus niet tot de middelen die een bestuur kan inzetten voor het onderwijs. De permanente vordering is daarom in mindering gebracht op het totale kapitaal.

#### *Privaat vermogen*

Een bestuur heeft exclusieve zeggenschap over zijn private middelen en hoeft ze dus niet in te zetten voor het onderwijs. Het privaat vermogen is daarom in mindering gebracht op het totale kapitaal.

*Investeringsubsidies voor gebouwen en terreinen of overige materiële vaste activa*  
In de schulden kunnen investeringsubsidies zijn inbegrepen. Deze kunnen zijn geïnvesteerd in gebouwen en terreinen of in de overige materiële vaste activa. Beide hebben invloed op de hoogte van de kapitalisatiefactor en/of de financiële buffer. De investeringsubsidies zijn daarom in mindering gebracht op de kortlopende en langlopende schulden.

#### *Aflossing langlopende leningen*

De aflossing van langlopende leningen verlaagt de financiële buffer.

#### *Onttrekkingen aan voorzieningen*

Voorzieningen kunnen variëren door bedragen te doteren (uit het eigen vermogen toe te voegen aan de voorziening) en/of vrij te laten vallen (uit de voorziening toevoegen aan het eigen vermogen). Er is dan geen sprake van een echte uitgave. Die vindt alleen plaats bij onttrekkingen aan de voorziening, waardoor de financiële buffer daalt.

#### *Doordecentralisatie huisvesting*

Bij doordecentralisatie van de huisvesting betaalt de gemeente rijksmiddelen bestemd voor onderwijshuisvesting rechtstreeks aan het bestuur. Het bestuur is vervolgens verantwoordelijk voor de huisvesting. Deze baten en de eventueel gevormde bestemmingsreserve huisvesting zijn in mindering gebracht op de kapitalisatiefactor en de financiële buffer.

### **3.3 Toelichting op onderzoeksresultaten per boekjaar/periode**

Navolgend een toelichting op de beoordeling van de besturen per boekjaar/periode. De vetgedrukte aantallen besturen zijn de aantallen die bovenin de overzichtstabel aan het begin van dit hoofdstuk per boekjaar/periode zijn weergegeven.

#### *Uitkomsten eind 2009*

Eind 2009 beschikten **82** vo-besturen tezamen over een totale financiële buffer van € 324 mln die volgens de opvattingen van de CVO niet meer dan € 127 mln zou hoeven bedragen. De besturen waren geselecteerd aan de hand van hun kapitalisatiefactor. Van 17 van de geselecteerde 82 besturen bleek meteen dat hun financiële buffer onder de signaleringswaarde lag (sommige buffers waren zelfs negatief), zodat verder onderzoek niet nodig was. Zij ontvingen direct een rapport.

Na doorvoering van de hierboven beschreven correcties kwamen de totale financiële buffers van 24 besturen uit onder de signaleringswaarde. Resterden **58** besturen met een financiële buffer boven de signaleringswaarde. Totale omvang van de resterende buffer was € 252 mln.

#### *Uitkomsten eind 2010*

Na correctie op de resterende populatie van **58** besturen beschikten nog **47** vo-besturen eind 2010 over een financiële buffer boven de signaleringswaarde met een gezamenlijke omvang van € 208 mln die volgens de opvattingen van de CVO niet meer dan € 58 mln zou hoeven bedragen. Twee van deze besturen konden geen toekomstverwachtingen aangeven. Van hen is daarom op basis van hun financiële positie eind 2010 vastgesteld dat zij over een te ruime buffer beschikken. De omvang van de financiële buffers van deze besturen is echter zodanig dat hij is meegeteld bij de besturen die naar verwachting ook na 2013 over een te ruime buffer beschikken.

### Resultaten periode 2011-2013

Na correctie op de resterende populatie van **47** besturen voor hun onderbouwde toekomstverwachtingen beschikten nog **17** vo-besturen eind 2013 tezamen over een financiële buffer van € 62 mln die volgens de opvattingen van de CVO niet meer dan € 16 mln zou hoeven bedragen.

De door correctie weggevallen 32 vo-besturen zijn als volgt in te delen. Van 22 besturen bleek dat hun financiële buffer door correcties voor onderbouwde toekomstverwachtingen onder de signaleringswaarde uitkwam. Bij zeven besturen kwam de financiële buffer nauwelijks boven de signaleringswaarde uit. Deze besturen zijn weggelaten. Drie besturen toonden met een risicoanalyse aan dat zij een hogere financiële buffer nodig hebben.

Met 13 van de 17 besturen die eind 2013 over een te ruime financiële buffer beschikken is afgesproken dat zij een risicoanalyse opstellen om de vereiste hoogte van de buffer vast te stellen en/of een beleidsrijke meerjarenbegroting opstellen waarin de verdergaande afbouw van de financiële buffer nadrukkelijk de aandacht krijgt. Met vier besturen was het niet nodig afspraken te maken omdat de afbouw van de financiële buffer al voldoende inzichtelijk was of omdat op termijn duidelijk was dat de omvang van de buffer onder de signaleringswaarde zou belanden.

De volgende tabel geeft per boekjaar/periode het aantal besturen aan met een financiële buffer boven de signaleringswaarde, en de overwaarde van die buffers ten opzichte van de omvang volgens de signaleringswaarde. Deze overwaarde levert een ander bedrag op dan de totale waarde van de financiële buffers die in voorgaande tekst en in de begintabel in dit hoofdstuk is gebruikt.

vo	Aantal besturen	Overwaarde financiële buffers in mln €
Te ruime kapitalisatiefactor ultimo 2009 (voor correcties)	82	197
Te ruime financiële buffer ultimo 2009 (na correcties)	58	181
Te ruime financiële buffer 2010 (na ontwikkelingen)	47	150
Te ruime financiële buffer 2013 (na verwachte ontwikkelingen)	17	46

De 17 besturen die eind 2013 gezamenlijk € 46 mln aan overwaarde hebben in hun financiële buffers hadden in 2010 € 306 mln aan totale baten. De overwaarde in de financiële buffers bedraagt dus gemiddeld zo'n 15 procent van de totale baten van deze besturen. De verdeling van de overwaarde is als volgt.

Overwaarde financiële buffers vo in €	Aantal besturen	Bedrag in mln €
< 1 mln	5	3
>= 1 mln - <= 3 mln	10	21
> 3 mln	2	22

Hierbij geldt dat de hoogste aangetroffen overwaarde in de financiële buffer bestond uit een bedrag van € 16,7 mln (totale baten in 2010: € 22 mln) en de laagste uit een bedrag van € 0,3 mln (totale baten in 2010: € 11,1 mln).

#### *Reacties vo-besturen*

71 van de 82 besturen waren het eens met de analyse van hun financiële positie. De overige 11 besturen vonden de analyse onvolledig, omdat factoren als voorzieningen en langlopende schulden zouden ontbreken. Eén bestuur gaf aan dat de analyse geen rekening hield met de ontwikkeling van de totale baten door de jaren heen. Deze ontwikkeling was echter niet meegenomen in de analyse om nodeloze complexiteit te voorkomen.

#### *Plannen inzet reserves vo-besturen*

De inspectie heeft geen oordeel kunnen vellen over concrete plannen van een bestuur om beschikbare reserves in te zetten. Besturen willen hun beschikbare reserves doorgaans wel inzetten, maar hebben de uitwerking van die intentie vastliggen in bredere beleidsvisies.

### **3.4 Vervolgtraject: ontwikkeling van financiële buffers in vo**

De inspectie volgt de ontwikkeling van de financiële buffers van alle vo-besturen als onderdeel van haar reguliere toezicht volgens de Beleidsregel financieel toezicht po en vo 2011. De inspectie neemt de realisatie van de in dit onderzoek gemaakte afspraken mee in haar toezicht. De aanpak van besturen waarmee tijdens dit onderzoek geen afspraken zijn gemaakt is afhankelijk van de evaluatie eind 2012 in de Tweede Kamer van de acties voortkomend uit de CVO.

## 4 De financiële positie van de onderzochte po- besturen

### 4.1 Onderzoeksresultaten

Het bepalen van de financiële positie van een bestuur is maatwerk. De volgende tabel laat per boekjaar en periode zien welke correcties zijn doorgevoerd en hoeveel besturen nog over een te ruime buffer beschikken. De bedragen zijn in € mln.

Resultaten po	2010	Begin 2011	Begin 2012	Begin 2015
	Aantal besturen: <b>214</b>	Aantal besturen: <b>154</b>	Aantal besturen: <b>147</b>	Aantal besturen: <b>93</b>
<b>Beginstand gezamenlijke financiële buffer</b>	+ 547	+ 410	+ 356	+ 218
<b>Correcties:</b>				
Exploitatieresultaten		- 10	- 18	
Investerings in gebouwen en terreinen		- 3	- 6	
Vergoedingen nieuwbouwprojecten	- 17			
Uitbreidingsinvesteringen (gerelateerd aan financieringsbehoefte)		- 3	- 6	
Aanpassing financieringsfunctie	- 16			
Permanente vordering op OCW	- 2			
Privaat vermogen	- 87			
Investeringsubsidies voor overige materiële vaste activa onder de langlopende schulden	- 2			
Onttrekkingen aan voorzieningen		- 31	- 71	
Doordecentralisatie buitenonderhoud	- 2			
Doordecentralisatie huisvesting	- 1			
Eindstand gezamenlijke financiële buffer	+ 420	+ 363	+ 255	
Geen te ruime buffer	+ 10	+ 7	+ 37	
Wel te ruime buffer	+ 410	+ 356	+ 218	

## **4.2 Toelichting op doorgevoerde correcties**

Alle correcties naar aanleiding van bestuursspecifieke factoren kwamen aan bod in de vragenlijst die besturen ontvingen en in eventuele vervolgvragen die zij naar aanleiding van hun antwoorden kregen. De inspectie verzocht de besturen steeds om een goede onderbouwing. Correcties zijn uitsluitend doorgevoerd indien deze aanwezig was. Hierna volgt een korte toelichting op de toegepaste correcties.

### *Exploitatieresultaat*

Het behaalde resultaat is gecorrigeerd voor afschrijvingen op gebouwen en terreinen en dotaties aan en vrijval van voorzieningen. Afschrijvingen op gebouwen en terreinen spelen hier geen rol, omdat de post gebouwen en terreinen geen deel uitmaakt van de kapitalisatiefactor en de financiële buffer. De correcties voor de dotaties aan en de vrijval van de voorzieningen zijn nodig omdat zij geen uitgaven door het bestuur zijn en de hoogte van de financiële buffer niet beïnvloeden.

### *Investerings in gebouwen en terreinen*

Investerings in gebouwen en terreinen zijn gecorrigeerd voor eventuele bijdragen van de gemeente en/of andere subsidies. Uitsluitend investeringen met eigen middelen hebben invloed op de hoogte van de financiële buffer.

### *Vergoedingen nieuwbouwprojecten*

In vijf unieke situaties zijn correcties doorgevoerd voor nieuwbouwprojecten.

### *Uitbreidingsinvesteringen*

Bij uitbreidingsinvesteringen in overige materiële vaste activa stijgen zowel de cumulatieve aanschafwaarde als de waarde van de financieringsfunctie, waardoor de financiële buffer daalt. Vervangingsinvesteringen voor overige materiële vaste activa zijn niet meegenomen, omdat deze alleen tot verschuiving van posten binnen de kapitalisatiefactor leiden (van liquide middelen naar materiële vaste activa).

### *Aanpassing financieringsfunctie*

Soms wijkt de cumulatieve aanschafwaarde, die de basis vormt voor de berekening van de financieringsfunctie, (sterk) af van de vervangingswaarde van de overige materiële vaste activa. Redenen hiervoor zijn:

- het verwijderen van afgeschreven activa uit de administratie hoewel ze nog in gebruik zijn, of het niet corrigeren van de cumulatieve aanschafwaarde hoewel activa reeds zijn verwijderd;
- daling van het leerlingenaantal, waardoor minder hoeft te worden vervangen en de vervangingswaarde daalt;
- het verlagen van investeringen met bijdragen van derden (sponsoring, giften);
- activa, in kleine porties aangekocht, die ondanks een normale activeringsgrens steeds (net) niet die grens bereiken;
- de eerste inrichting, waarvoor de gemeente betaalt, is niet geactiveerd;
- prijsstijgingen.



#### *Permanente vordering op OCW*

De permanente vordering OCW komt tot uitkering bij beëindiging van de bekostiging en behoort dus niet tot de middelen die een bestuur kan inzetten voor het onderwijs. De permanente vordering komt alleen voor in vo. Eén bestuur bood zowel po als vo aan, waardoor een correctie van - € 2 mln nodig was op het totale kapitaal.

Een aantal besturen met alleen po stelde toch een correctie voor. Zij gaven aan dat de vordering op OCW in de jaarrekening een boekhoudkundig voortvloeiende is uit het gelijkmatig verdelen van de baten over het schooljaar. Het is een fictieve vordering waaraan geen rechten ontleend kunnen worden wanneer een bestuur overgaat op boekjaarbekostiging. Het ministerie heeft dit dan ook niet als schuld op de balans staan. Deze redenering gaat echter alleen op voor vo. In po bestaat momenteel een ander betaalritme dan in vo.

#### *Privaat vermogen*

Een bestuur heeft exclusieve zeggenschap over zijn private middelen en hoeft ze dus niet in te zetten voor het onderwijs. Het privaat vermogen is daarom in mindering gebracht op het totale kapitaal.

#### *Investeringsubsidies voor gebouwen en terreinen of overige materiële vaste activa*

In de schulden kunnen investeringsubsidies zijn inbegrepen. Deze kunnen zijn geïnvesteerd in gebouwen en terreinen of in de overige materiële vaste activa. Beide hebben invloed op de hoogte van de kapitalisatiefactor en/of de financiële buffer. De investeringsubsidies zijn daarom in mindering gebracht op de kortlopende en langlopende schulden.

#### *Onttrekkingen aan voorzieningen*

Voorzieningen kunnen variëren door bedragen te doteren (uit het eigen vermogen toe te voegen aan de voorziening) en/of vrij te laten vallen (uit de voorziening toevoegen aan het eigen vermogen). Er is dan geen sprake van een echte uitgave. Die vindt alleen plaats bij onttrekkingen aan de voorziening, waardoor de financiële buffer daalt.

#### *Doordecentralisatie buitenonderhoud of huisvesting*

Bij doordecentralisatie van het buitenonderhoud of de huisvesting betaalt de gemeente rijksmiddelen bestemd voor buitenonderhoud of onderwijshuisvesting rechtstreeks aan het bestuur. Het bestuur is daar vervolgens zelf verantwoordelijk voor. Deze baten en de eventueel gevormde bestemmingsreserves zijn in mindering gebracht op de kapitalisatiefactor en de financiële buffer.

De volgende correctiefactoren hebben wel een rol gespeeld in het bepalen van de financiële positie van po-besturen, maar zijn niet opgenomen in de overzichtstabel vanwege hun geringe financiële belang.

#### *Aflossing langlopende leningen*

De aflossing van langlopende leningen verlaagt de financiële buffer.

#### *Baten ten behoeve van derden*

Een bestuur kan bekostiging ontvangen die het direct aan derden doorbetaalt. Het bestuur vervult dan een kassiersfunctie. Deze middelen zijn in mindering gebracht op de totale baten, waardoor de kapitalisatiefactor in zijn geheel toeneemt.

#### *Baten Vervangingsfonds*

Onder de batenpost kunnen opbrengsten wegens uitkeringen van Stichting Vervangingsfonds zijn verantwoord. Dit bedrag moet volgens de Richtlijnen Jaarverslaggeving Onderwijs in mindering worden gebracht op de personeelslasten. Waar nodig is dit bedrag in mindering gebracht op de totale baten.

#### *Eigen risicodragers*

Sommige besturen zijn om principiële redenen niet aangesloten bij het Vervangings- en Participatiefonds en lopen daardoor meer risico. Zij moeten een hogere financiële buffer aanhouden.

### **4.3 Toelichting op onderzoeksresultaten per boekjaar/periode**

Navolgend een toelichting op de beoordeling van de besturen per boekjaar/periode. De vetgedrukte aantallen besturen zijn de aantallen die bovenin de overzichtstabel aan het begin van dit hoofdstuk per boekjaar/periode zijn weergegeven.

#### *Resultaten eind 2010*

Eind 2010 beschikten **214** po-besturen tezamen over een financiële buffer van € 547 mln die volgens de opvattingen van de CVO niet meer dan € 179 mln zou hoeven bedragen. De besturen waren geselecteerd aan de hand van hun kapitalisatiefactor.

Na doorvoering van de hierboven beschreven correcties in de oorspronkelijk geselecteerde groep van 214 besturen beschikten nog **154** besturen over een financiële buffer boven de signaleringswaarde. Totale omvang van de resterende totale buffer was € 410 mln. De resterende 154 besturen zouden volgens de opvattingen van de CVO een financiële buffer van € 128 mln nodig hebben om onvoorziene risico's op te vangen.

Negen van deze besturen konden geen toekomstverwachtingen aangeven. Van hen is daarom op basis van hun financiële positie eind 2010 vastgesteld dat zij over een te ruime buffer beschikken. De omvang van de financiële buffers van deze besturen is echter zodanig dat hij is meegeteld bij de besturen die naar verwachting ook na 2014 over een te ruime buffer beschikken.

#### *Resultaten eind 2011*

Na correctie op de eind 2010 overgebleven groep van 154 besturen beschikten **147** po-besturen eind 2011 tezamen over een financiële buffer van € 356 mln die volgens de opvattingen van de CVO niet meer dan € 119 mln zou hoeven bedragen.

Zeven van deze besturen konden geen toekomstverwachtingen aangeven. Van hen is daarom op basis van hun financiële positie eind 2011 vastgesteld dat zij over een te ruime buffer beschikken. De omvang van de financiële buffers van deze besturen is echter zodanig dat hij is meegeteld bij de besturen die naar verwachting ook na 2014 over een te ruime buffer beschikken.

#### *Resultaten periode 2012-2014*

Na correctie op de eind 2011 overgebleven groep van 147 besturen aan de hand van hun onderbouwde toekomstverwachtingen beschikten **93** po-besturen eind 2014 tezamen over een financiële buffer van € 218 mln die volgens de opvattingen van de CVO niet meer dan € 82 mln zou hoeven bedragen.

Eén bestuur kon geen toekomstverwachtingen aangeven verder dan 2013. Van dit bestuur is daarom op basis van zijn financiële positie eind 2013 vastgesteld dat het over een te ruime buffer beschikt. De omvang daarvan is echter zodanig dat hij is meegeteld bij de besturen die naar verwachting ook na 2014 over een te ruime buffer beschikken.

Met 87 besturen is afgesproken dat zij een beleidsrijke meerjarenbegroting opstellen waarin de afbouw van de financiële buffer nadrukkelijke aandacht krijgt. Met de overige zes besturen zijn geen afspraken gemaakt.

De volgende tabel geeft per boekjaar/periode het aantal besturen aan met een financiële buffer boven de signaleringswaarde, en de overwaarde van die buffers ten opzichte van de omvang volgens de signaleringswaarde. Deze overwaarde levert een ander bedrag op dan de totale waarde van de financiële buffers die in voorgaande tekst en in de begintabel in dit hoofdstuk is gebruikt.

po	Aantal besturen	Overwaarde financiële buffers in mln €
Te ruime kapitalisatiefactor ultimo 2010 (voor correcties)	214	368
Te ruime financiële buffer ultimo 2010 (na correcties)	154	281
Te ruime financiële buffer 2011 (na ontwikkelingen)	147	237
Te ruime financiële buffer 2014 (na verwachte ontwikkelingen)	93	136

De 93 besturen die eind 2014 gezamenlijk € 136 mln aan overwaarde hebben in hun financiële buffers hadden in 2010 € 1.460 mln aan totale baten. De overwaarde in de financiële buffers bedraagt dus gemiddeld minder dan 10 procent van de totale baten van deze besturen. De verdeling van de overwaarde is als volgt.

Overwaarde financiële buffers po in €	Aantal besturen	Bedrag in mln €
< 0,5 mln	21	5
>= 0,5 mln - <= 1 mln	21	15
>= 1 mln - <= 3 mln	39	68
> 3 mln	12	48

Hierbij geldt dat de hoogste aangetroffen overwaarde in de financiële buffer bestond uit een bedrag van € 5,6 mln (totale baten in 2010: € 20,1 mln) en de laagste uit een bedrag van € 0,07 mln (totale baten in 2010: € 2,7 mln).

#### *Reacties po-besturen*

193 van de 214 besturen waren het eens met de analyse van hun financiële positie. De overige 21 besturen vonden de analyse onvolledig omdat factoren als voorzieningen en langlopende schulden zouden ontbreken. Een aantal besturen gaf aan dat de analyse geen rekening hield met de ontwikkeling van de totale baten door de jaren heen. Deze ontwikkeling was echter niet meegenomen in de analyse om nodeloze complexiteit te voorkomen.

Een aantal besturen met alleen po stelde een correctie voor op de zogenaamde permanente vordering op OCW. Zij gaven aan dat de vordering op OCW in de jaarrekening een boekhoudkundig voortvloeiende is uit het gelijkmatig verdelen van de baten over het schooljaar. Het is een fictieve vordering waaraan geen rechten

ontleend kunnen worden wanneer een bestuur overgaat op boekjaarbekostiging. Het ministerie heeft dit dan ook niet als schuld op de balans staan. Deze redenering gaat echter alleen op voor vo. In po bestaat momenteel een ander betaalritme dan in vo.

#### *Plannen inzet reserves po-besturen*

De inspectie heeft geen oordeel kunnen vellen over concrete plannen van een bestuur om beschikbare reserves in te zetten. Besturen willen hun beschikbare reserves doorgaans wel inzetten, maar hebben de uitwerking van die intentie vastliggen in bredere beleidsvisies.

#### **4.4 Vervolgtraject: ontwikkeling van financiële buffers in po**

De inspectie volgt de ontwikkeling van de financiële buffers van alle po-besturen als onderdeel van haar reguliere toezicht volgens de Beleidsregel financieel toezicht po en vo 2011. De inspectie neemt de realisatie van de in dit onderzoek gemaakte afspraken mee in haar toezicht. De aanpak van besturen waarmee tijdens dit onderzoek geen afspraken zijn gemaakt is afhankelijk van de evaluatie eind 2012 in de Tweede Kamer van de acties voortkomend uit de CVO.

## **5 Herijking van de signaleringswaarden van de CVO**

### **5.1 De betekenis van de kapitalisatiefactor als indicator voor middelen die nog niet zijn ingezet voor het onderwijs.**

De kapitalisatiefactor geeft, zoals de CVO beoogde, een indicatie van de mate waarin een bestuur zijn beschikbare middelen inzet. De kapitalisatiefactor was niet bedoeld om vast te stellen of een bestuur beschikt over nog besteedbare middelen. Daarvoor gebruikt de inspectie de financiële buffer, onderdeel van de kapitalisatiefactor. De signaleringswaarde van de financiële buffer ligt afhankelijk van of het een klein, middelgroot of groot bestuur aangaat tussen de 5 en 10 procent van de totale baten van het bestuur (verhoogd met 50% bij besturen met so vanwege specifieke risico's). De inspectie hanteert hierbij een absolute ondergrens van € 100.000, omdat buffers van geringer omvang simpelweg ontoereikend zijn.

Er is niets mis met het hanteren van deze waarden als indicatie of een buffer te ruim of te krap is. Wel zou verkeerd zijn de signaleringswaarde te gebruiken alsof het een harde norm betreft die voor alle besturen zou gelden. Dat kan niet. Of een bestuur beschikt over een te ruime of te krappe financiële buffer is alleen vast te stellen door maatwerk te leveren en de specifieke financiële positie van dat bestuur te onderzoeken.

Er kleven bezwaren aan het gebruik van de kapitalisatiefactor als meer dan een signaleringswaarde. De werkelijkheid wijkt namelijk vaak aanzienlijk af van het kengetal uit de balans van het bestuur. Dat geldt vooral bij doordecentralisatie van huisvesting en de permanente vordering op OCW.

Een gecorrigeerde kapitalisatiefactor boven de signaleringgrens was soms het gevolg van hogere waarden voor de transactie- en/of financieringsfunctie. De financiële buffer lag dan soms onder de signaleringswaarde of was zelfs negatief. Voorbeelden van factoren die leiden tot een hoge transactiefunctie zijn bouwheerschap, een bruidsschat bij verzelfstandiging van een openbaar bestuur en investeringssubsidies.

Omgekeerd blijkt ook dat er besturen zijn met een relatief lage kapitalisatiefactor die door specifieke kenmerken in hun financiële positie (bijvoorbeeld relatief weinig kortlopende schulden) nog beschikken over middelen die kunnen worden ingezet in het onderwijs. Besturen kunnen de hoogte van hun kapitalisatiefactor bovendien 'sturen' door bijvoorbeeld aan het einde van een kalenderjaar hun schulden te voldoen. De financiële buffer kan niet op die manier worden beïnvloed.

Voor dit onderzoek betekent de toepassing van de kapitalisatiefactor als selectie criterium van potentieel 'rijke' besturen dat er ook besturen zijn geselecteerd die niet beschikken over nog besteedbare middelen. Anderzijds zijn besturen die wel beschikken over een mogelijk te ruime financiële buffer niet geselecteerd, omdat hun kapitalisatiefactor onder de signaleringswaarde lag.

Dit betekent dat in het onderzoek in zowel vo als po niet alle besturen met ruime buffers zijn meegenomen, en dat de onderzoeksresultaten niet representatief zijn voor de totale bufferruimte van de onderwijssectoren vo en po.

De inspectie ziet voor haar toezicht geen reden, de signaleringswaarde van de CVO voor de kapitalisatiefactor te herijken.

## 5.2 De uitgangspunten van de CVO waarop de signaleringswaarden voor de transactie- en financieringsfunctie zijn gebaseerd

### 5.2.1 De transactiefunctie

De volgende tabellen geven een vergelijking tussen de signaleringswaarden van de CVO voor de transactiefunctie en de (werkelijke) waarden voor de transactiefunctie.

<b>transactiefunctie po</b>				
	<i>Signale- rings- waarde</i>	<i>Werkelijk</i>		
Bestuursomvang		2008	2009	2010
Groot	8,8	13,19	13,61	14,06
Middel	11,65	13,12	12,6	12,53
Klein	15,26	12,59	13,27	12,95

<b>transactiefunctie vo</b>				
	<i>Signale- rings- waarde</i>	<i>Werkelijk</i>		
Bestuursomvang		2008	2009	2010
Groot	11,45	19,32	18,55	19,08
Middel	15,74	19,93	17,6	17
Klein	20,42	25,43	22,43	21,84

De werkelijke waarde van de transactiefunctie in zowel vo als po varieert niet opvallend tussen 2008 en 2010. De CVO ging ervan uit dat de transactiefunctie voor kleinere besturen aanmerkelijk hoger zou zijn dan die voor (middel)grote besturen. De tabellen wijzen echter uit dat er in vo een beperkt verschil bestaat tussen grotere en kleinere besturen en geen verschil tussen beide in po. De signaleringswaarde van 35% van de totale baten die de CVO voorstelde voor de kapitalisatiefactor van grote besturen is voor beide besturen dus te laag. De inspectie ziet voor haar toezicht echter geen reden, deze signaleringswaarde te herijken.

## 5.2.2 De financieringsfunctie

De volgende tabellen geven een vergelijking tussen de signaleringswaarden van de CVO voor de financieringsfunctie en de (werkelijke) waarden voor de financieringsfunctie.

<b>financieringsfunctie po</b>				
	<i>Signale- rings- waarde</i>	<i>Werkelijk</i>		
Bestuursomvang		2008	2009	2010
Groot	21,2	12,46	13,32	14,59
Middel	27,18	18,59	19,28	20,1
Klein	34,74	22,59	23,33	25,11

<b>financieringsfunctie vo</b>				
	<i>Signale- rings- waarde</i>	<i>Werkelijk</i>		
Bestuursomvang		2008	2009	2010
Groot	18,55	15,46	15,23	15,29
Middel	23,48	18,45	17,19	18,62
Klein	29,58	18,76	19,91	19,15

De werkelijke waarden van de financieringsfunctie wijken bij de kleine besturen in vo en in po sterk af van de signaleringswaarden van de CVO.

In vo zijn de afwijkingen bij de (middel)grote besturen minder groot en zijn de werkelijke waarden stabielier dan in het po. Dit komt doordat de sector vo al veel langer dan po jaarrekeningen opstelt de cumulatieve aanschafwaarde veel vollediger is opgenomen in de jaarrekening. Dit blijkt uit de stabiele waarden door de jaren heen. Afwijkende vervangingswaarden vinden hun oorzaak hoofdzakelijk in tussentijdse prijsverhogingen van materiële vaste activa. Voor de kleine en in mindere mate ook voor de middelgrote besturen is dat niet van toepassing en zijn de signaleringswaarden van de CVO voor de financieringsfunctie en de kapitalisatiefactor te hoog. De inspectie ziet voor haar toezicht echter geen reden, deze signaleringswaarden te herijken.

De werkelijke waarden van de financieringsfunctie wijken in po sterk af van de signaleringswaarden van de CVO. Dat komt voor een belangrijk deel doordat de overige materiële vaste activa nog onvolledig zijn opgenomen in de administraties van besturen. Daardoor is de cumulatieve aanschafwaarde, die in dit onderzoek als basis is gebruikt voor de berekening van de financieringsfunctie, niet correct. Besturen kregen daarom de mogelijkheid om de vervangingswaarde onderbouwd op te geven.

Voor de gehele sector is dat niet mogelijk. Wel vormt de sterke stijging van de cumulatieve aanschafwaarde van de overige materiële vaste activa van ongeveer € 2 naar € 2,4 miljard tussen 2008 tot en met 2010 een aanwijzing voor het steeds vollediger worden van de cumulatieve aanschafwaarden van de overige materiële

vaste activa. Het mogelijk (nog steeds) onvolledig zijn van de financieringsfunctie betekent wel dat de financiële buffers van po-besturen feitelijk (nog) lager zouden moeten zijn dan zoals nu uit dit onderzoek blijkt.

De financieringsfunctie is berekend door de cumulatieve aanschafwaarde van de overige materiële vaste activa te vermenigvuldigen met de financieringsbehoefte. De CVO gaat uit van een financieringsbehoefte van 50% voor grote besturen in vo en 55% voor grote besturen in po. De inspectie heeft deze aanname ook gehanteerd in haar onderzoek. De aanname impliceert dat een perfecte spreiding mogelijk is van vervangingsinvesteringen van overige materiële vaste activa, zodat deze een minimaal beslag leggen op financiële middelen. Kleinere grote besturen hebben echter aangegeven dat deze spreiding bij hen niet mogelijk is. Dit komt bijvoorbeeld doordat sprake is van één of van een beperkt aantal onderwijslocaties. Gevolgen zijn dan een groter middelenbeslag en een lagere financiële buffer. Deze hogere financieringsbehoefte zou bij een gelijkblijvende vervangingswaarde leiden tot een hogere (signaleringswaarde van de) financieringsfunctie, wat de signaleringswaarde van de kapitalisatiefactor van kleinere grote besturen zou verhogen. De inspectie ziet voor haar toezicht echter geen reden, deze signaleringswaarden te herijken.

### **5.2.3 Resumerend: geen herijking signaleringswaarden CVO**

De inspectie ziet geen reden om de signaleringswaarden die de CVO voorstelde te herijken ten behoeve van haar toezicht. Het beoordelen van de financiële positie van een bestuur is maatwerk. Een signaleringswaarde kan een rol vervullen in de geautomatiseerde eerste selectie van besturen die mogelijk over te ruime buffers beschikken. Of er daadwerkelijk sprake is van te ruime buffers, is afhankelijk van bestuursspecifieke factoren. De inspectie zal in haar toezicht op de ruimte in financiële buffers de signaleringswaarde voor financiële buffers van de CVO gebruiken voor haar jaarlijkse quick scan op de onderwijssectoren po en vo. Op deze quick scan volgt, zoals dat ook in het toezicht op risicobesturen gebruikelijk is, maatwerk. Omdat de financierings- en transactiefunctie geen rol spelen in het toezicht, is herijking ook daar niet aan de orde.



## **BIJLAGEN**



## **Bijlage 1 Toezicht op financiële doelmatigheid volgens de Beleidsregel financieel toezicht po en vo 2011**

(gepubliceerd in Staatscourant nr. 21154 op 24 november 2011)

### **Toezicht op financiële doelmatigheid**

Geld dat de overheid verstrekt aan onderwijsbesturen is bestemd voor het onderwijs. Een bestuur mag geld opzij zetten voor onvoorziene omstandigheden, zolang dat bedrag in een redelijke verhouding staat tot wat nodig is voor een normale bedrijfsvoering. Voor het beoordelen daarvan gelden de signaleringsgrenzen die de Commissie Vermogensbeheer Onderwijsinstellingen presenteerde in haar rapport van november 2009. Overschrijdt een bestuur deze grenzen en kan het niet aannemelijk maken dat het die extra middelen op redelijke termijn aan het onderwijs zal besteden, dan is er sprake van ondoelmatigheid. In dat geval maakt de inspectie afspraken over de inzet van die middelen voor het onderwijs; de inspectie legt vast met welke regelmaat zij bepaalde financiële informatie wil ontvangen, en/of welke maatregelen zij verwacht van een bestuur om zijn te hoge vermogen af te bouwen. Vervolgens monitoren we de vermogensafbouw.

Het bepalen van te hoge vermogens gebeurt jaarlijks aan de hand van de gegevens uit de jaarrekeningen. Uit deze gegevens berekent de inspectie hoeveel geld besturen opzij hebben gezet, ofwel, welke financiële buffer zij erop nahouden. Hoe groot de financiële buffer mag zijn is onder andere afhankelijk van de omvang van het bestuur (zie de bijlage voor een precieze uiteenzetting). Bij het berekenen van de buffer houden we rekening met de middelen die een bestuur nodig heeft voor een normale bedrijfsvoering.

Naast het toezicht op te hoge vermogens houdt de inspectie ook in algemene zin toezicht op de doelmatigheid van de besteding van rijksbekostiging. Als de inspectie signalen krijgt dat een bestuur zijn bekostiging niet doelmatig besteedt, dan kan dat aanleiding zijn om contact te leggen met een bestuur of een onderzoek in te stellen.

#### **Bepalen van financiële doelmatigheid (beperkt)**

Indicator	Doel	Berekening	Signalering
Bufferfunctie	Inzicht in de middelen die een bestuur moet aanhouden om risico's op te vangen.	Kapitalisatiefactor-financieringsfunctie-transactiefunctie	> 300%*
Kapitalisatiefactor	Inzicht in de mate waarin het kapitaal wordt benut voor de vervulling van taken.	(Totaal kapitaal-Boekwaarde Gebouwen/Terreinen) ÷ totale baten + rentebaten	Zie onderstaande tabellen voor VO en PO/EC

\* De signaleringsgrens van de bufferfunctie zal eind 2012 worden geijkt aan de hand van de resultaten uit het onderzoek dat de inspectie uitvoert naar aanleiding van de aanbevelingen van de Commissie Vermogenspositie Onderwijsinstellingen. (Op dat moment zullen overigens ook de overige signaleringswaarden die de commissie voorstelde worden geijkt.)

Signaleringsgrenzen kapitalisatiefactor VO:		
	Grote besturen	Kleine besturen
Bufferliquiditeit	5% van TB	10% van TB
Transactieliquiditeit	11,25% (11,7%*) van TB	18% van TB
Financieringsfunctie	17,50 % (18,3%*) van TB	26% van TB
Totale kapitalisatiefactor	33,75% van TB	54% van TB
Signaleringsgrens kapitalisatiefactor (afgerond) gehanteerd door Commissie Vermogensbeheer	35% van TB	60% van TB

\* Cijfermatig gecorrigeerd, teneinde in rekenkundige zin ook op 35% uit te komen

Signaleringsgrenzen kapitalisatiefactor PO/EC:		
	Grote besturen	Kleine besturen
Bufferliquiditeit PO	5% van TB	10% van TB
Bufferliquiditeit EC (minimale buffer EC € 100.000)	7,5% van TB	15% van TB
Transactieliquiditeit PO/EC	8,5% van TB	13,8% van TB
Financieringsfunctie PO/EC	20,5% van TB	31,5% van TB
Totale kapitalisatiefactor PO/EC	34% van TB	55,3% van TB
Signaleringsgrens kapitalisatiefactor (afgerond) gehanteerd door Commissie Vermogensbeheer	35% van TB	60% van TB

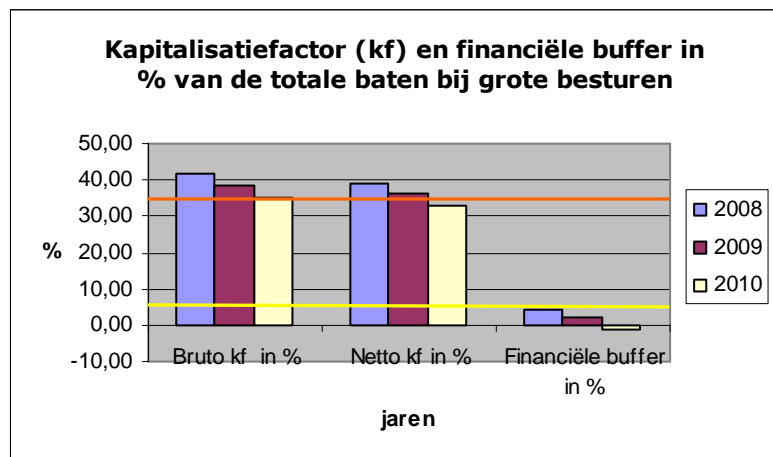
## Bijlage 2 Sectorbeeld vo

In deze bijlage komen de ontwikkeling van de kapitalisatiefactor en de financiële buffer tussen 2008 en 2010 aan de orde. Het jaar 2008 is als uitgangspunt gehanteerd vanwege de invoering van de Richtlijn Jaarverslag Onderwijs en de daarmee gepaard gaande wijzigingen in waarderingsgrondslagen.

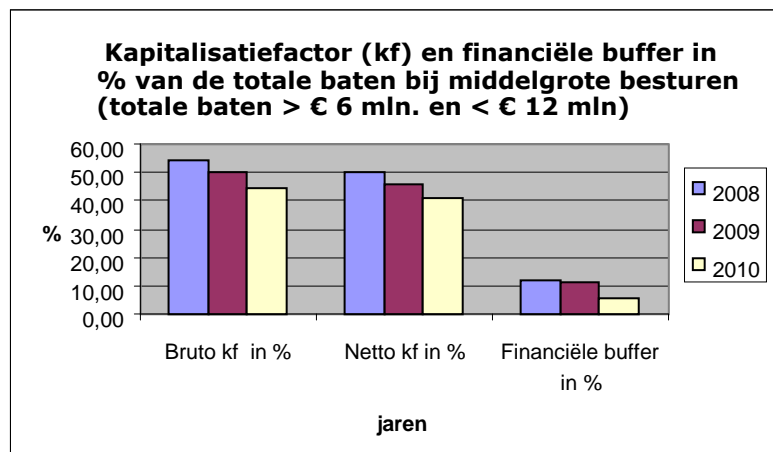
### Ontwikkeling van de kapitalisatiefactor en financiële buffer van 2008 tot en met 2010

In de volgende grafieken zijn de ontwikkeling van de bruto en netto kapitalisatiefactor (exclusief privaat vermogen en permanente vordering op OCW) en de financiële buffer weergegeven naar bestuursomvang in de indeling van de CVO:

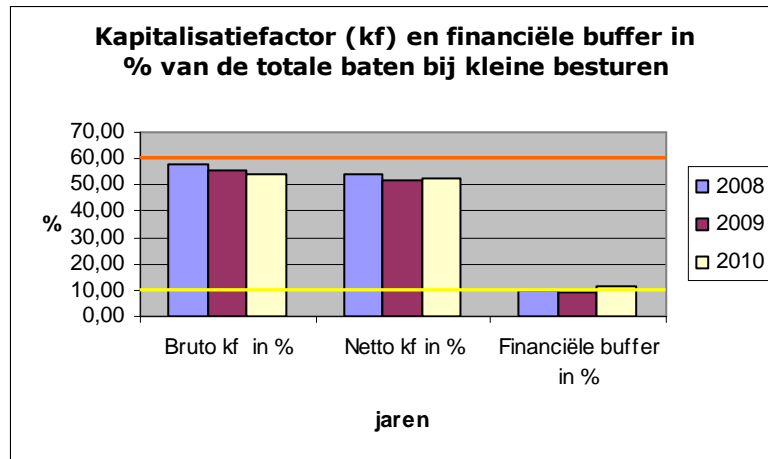
- Grote besturen: totale baten meer of gelijk aan € 12 mln;
- Middelgrote besturen: totale baten meer dan € 6 mln, minder dan € 12 mln;
- Kleine besturen: totale baten minder of gelijk aan € 6 mln.



Bij de grote besturen daalt de gewogen gemiddelde bruto kapitalisatiefactor van 41,7% in 2008 naar 35,4% in 2010 (-6,3%). De signaleringswaarde voor de kapitalisatiefactor is 35% (oranje lijn). De financiële buffer daalt van 4,5% in 2008 naar -1,2% in 2010 (-5,7%). De signaleringswaarde voor de financiële buffer is 5% (gele lijn).



Bij de middelgrote besturen daalt de gewogen gemiddelde bruto kapitalisatiefactor van 53,9% in 2008 naar 44,7% in 2010 (-9,2%). De financiële buffer daalt van 11,7% in 2008 naar 5,6% in 2010 (-6,1%). De signaleringswaarden zijn in deze grafiek niet ingetekend, omdat ze afhankelijk zijn van de totale baten van besturen.



Bij de kleine besturen daalt de gewogen gemiddelde bruto kapitalisatiefactor van 57,9% in 2008 naar 54,0% in 2010 (-3,9%). De signaleringswaarde voor de kapitalisatiefactor is 60% (oranje lijn). De financiële buffer stijgt van 9,9% in 2008 tot 11,2% in 2010 (+1,3%). De signaleringswaarde voor de financiële buffer is 10% (gele lijn).

Uit voorgaande blijkt dat bij de grote besturen eind 2010 per saldo sprake is van een negatieve financiële buffer. Dit betekent dat besturen onvoldoende middelen hebben om onvoorziene risico's op te vangen. Bij de kleine besturen komt de financiële buffer in de buurt van de signaleringswaarde. Over de oorzaken hiervan gaat de volgende tekst.

#### Oorzaken voor de daling van de financiële buffer

<b>Daling financiële buffers vo</b>			
	<b>Financiële buffer sector begin kalenderjaar in mln €</b>	<b>Financiële buffer sector einde kalenderjaar in mln €</b>	<b>Daling financiële buffer in kalenderjaar in mln €</b>
2009	357	231	126
2010	231	-23	254

De daling van de financiële buffers van de besturen in vo heeft voor een belangrijk deel te maken met negatieve exploitatieresultaten in de sector. De exploitatieresultaten (gecorrigeerd voor afschrijvingen op gebouwen en terreinen) bedragen in 2009 € 25 mln (positief) en in 2010 € 73 mln (negatief).

Een tweede belangrijke oorzaak van de daling van de financiële buffer zijn de investeringen in gebouwen en terreinen. Deze bedragen in 2009 € 170 mln en in 2010 € 131 mln.

De daling van de financiële buffer ontstaat verder door dotaties en onttrekkingen aan voorzieningen en door het afsluiten en aflossen van langlopende leningen. Deze zijn door het geringere financiële belang niet gekwantificeerd.

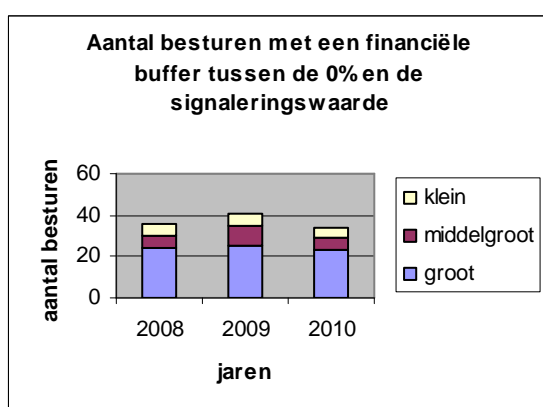
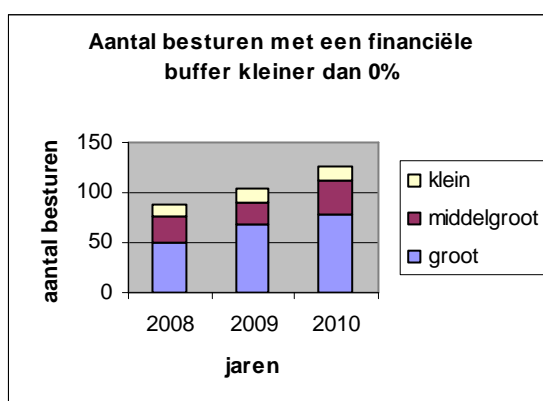
De financieringsfunctie is in 2010 marginaal gestegen en heeft daarom geen invloed van betekenis uitgeoefend op de daling van de financiële buffer.

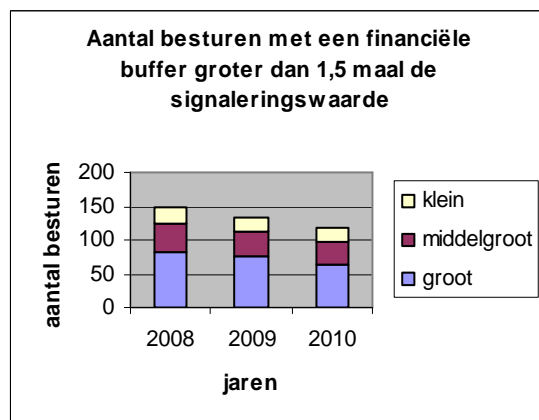
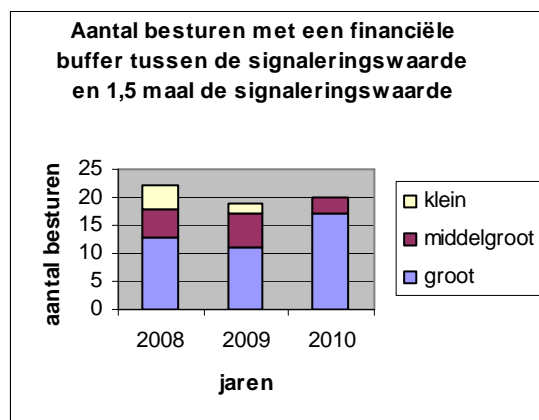
### Ontwikkeling van het aantal besturen naar omvang van de financiële buffer van 2008 t/m 2010

In de volgende grafieken is de ontwikkeling van het aantal besturen weergegeven naar omvang van de financiële buffer van 2008 t/m 2010, waarbij de besturen zijn verdeeld over vier categorieën:

1. besturen met een financiële buffer kleiner dan 0%;
2. besturen met een financiële buffer tussen de 0% en de signaleringswaarde;
3. besturen met een financiële buffer tussen de signaleringswaarde en 1,5 maal de signaleringswaarde;
4. besturen met een financiële buffer hoger dan 1,5 maal de signaleringswaarde.

Hierbij geldt dat de signaleringswaarde afhankelijk is van de omvang van het bestuur.





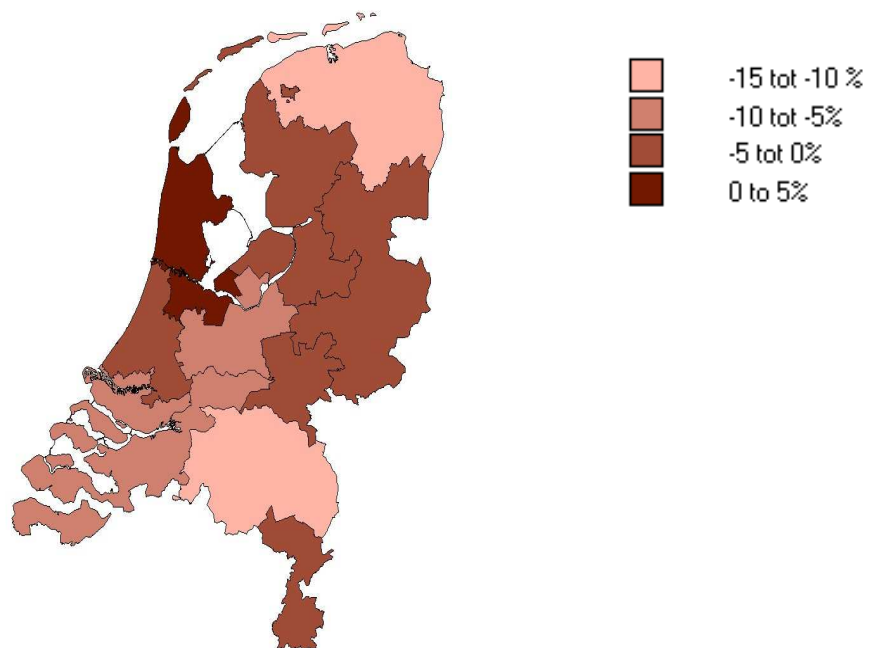
Uit de grafieken blijkt dat het aantal besturen met een negatieve financiële buffer sterk is gestegen. Deze stijging is het sterkst bij de grote besturen (van 50 besturen in 2008 met een negatieve financiële buffer van circa € 277 mln naar 78 besturen in 2010 met een negatieve financiële buffer van circa € 477 mln). Hierbij past de kanttekening dat de berekening van de financiële buffer exclusief privaat vermogen is. Het privaat vermogen kan uitkomst bieden bij financiële problemen.

Ook blijkt dat het aantal besturen met een hoge financiële buffer (groter dan 1,5 maal de signaleringswaarde) sterk is afgenomen (van 149 in 2008 naar 118 in 2010). Het aantal besturen met een hoge financiële buffer eind 2010 is iets lager dan het aantal besturen met een zeer lage financiële buffer (118 versus 127 besturen). Ruim de helft van de besturen die ultimo 2010 een hoge financiële buffer heeft is een groot bestuur.

#### **Geografische spreiding onderwaarde financiële buffers eind 2010**

De vo-sector heeft eind 2010 een financiële buffer van circa - € 23 mln, waar een bedrag van € 402 mln nodig is voor het opvangen van onvoorziene risico's. De onderwaarde in deze financiële buffer is als volgt over het land verdeeld (per hoofdstreekgebied, dus 1000, 2000, ..., 9000):





### De rentabiliteit over 2008 tot en met 2010

Het totale exploitatieresultaat in de sector bedroeg in 2010 circa - € 73 mln (2008: circa € 64 mln positief). Het algemene beeld is dat er vanaf 2008 sprake is van een daling van de rentabiliteit. Wat opvalt, is dat in 2009 de grote besturen gemiddeld nog positieve resultaten boekten (totaal positief resultaat grote besturen van circa € 24 mln), maar dat dit in 2010 is omgeslagen naar gemiddeld negatieve resultaten (totaal negatief resultaat grote besturen van circa € 51 mln). Deze constatering geldt voor alle hiervoor onderscheiden categorieën buffers.

Bij besturen met een financiële buffer tussen de signaleringswaarde en 1,5 maal de signaleringswaarde is de procentuele daling van de rentabiliteit het grootst (daling met 2,1%).

Wat verder opvalt, is dat eind 2010 de negatieve exploitatieresultaten per saldo het grootst zijn bij besturen met een financiële buffer kleiner dan € 0 (circa - € 42 mln) en bij besturen met een financiële buffer hoger dan 1,5 maal de signaleringswaarde (circa - € 15 mln).

Naar bestuursomvang weergegeven is het beeld als volgt:

<b>Rentabiliteit</b>			
<i>Omvang bestuur</i>	<i>2008</i>	<i>2009</i>	<i>2010</i>
Groot	0,80%	0,38%	-0,78%
Middelgroot	1,67%	-0,11%	-2,81%
Klein	3,46%	0,96%	-1,79%
Totaal	0,96%	0,34%	-0,99%

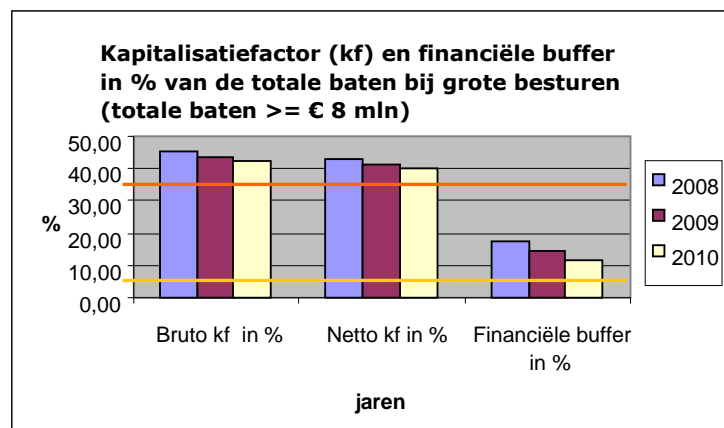
### Bijlage 3 Sectorbeeld po

In deze bijlage komen de ontwikkeling van de kapitalisatiefactor en de financiële buffer tussen 2008 en 2010 aan de orde. Het jaar 2008 is als uitgangspunt gehanteerd vanwege de invoering van de Richtlijn Jaarverslag Onderwijs en de daarmee gepaard gaande wijzigingen in waarderingsgrondslagen. De cijfers van besturen in het so zijn niet meegenomen omdat zij buiten de selectie van het onderzoek vielen.

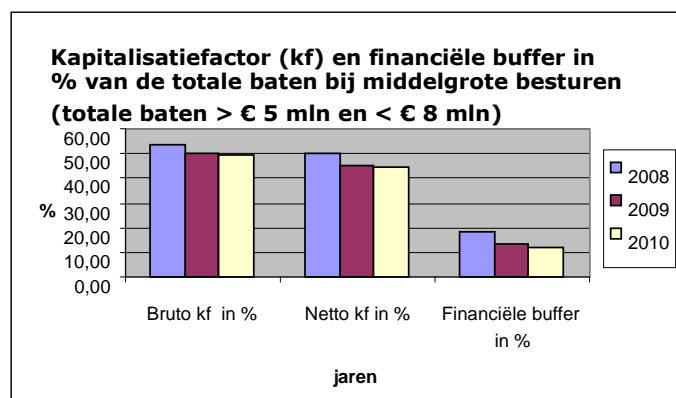
#### Ontwikkeling van de kapitalisatiefactor en financiële buffer van 2008 tot en met 2010

In de volgende grafieken zijn de ontwikkeling van de bruto en netto kapitalisatiefactor (exclusief privaat vermogen en permanente vordering op OCW) en de financiële buffer weergegeven naar bestuursomvang in de indeling van de CVO:

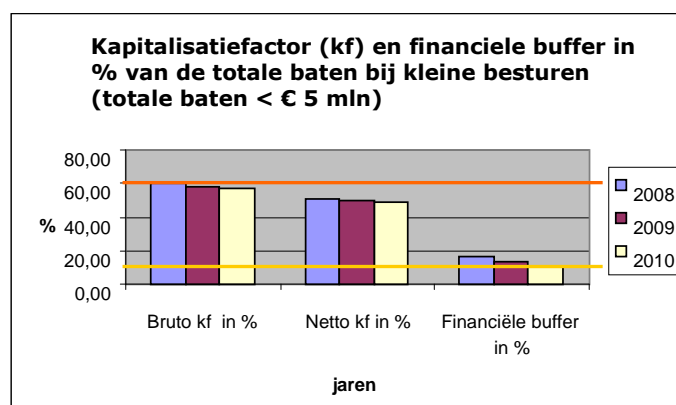
- Grote besturen: totale baten meer of gelijk aan € 8 mln;
- Middelgrote besturen: totale baten meer dan € 5 mln, minder dan € 8 mln;
- Kleine besturen: totale baten minder of gelijk aan € 5 mln.



Bij de grote besturen daalt de gewogen gemiddelde bruto kapitalisatiefactor van 45,2% in 2008 naar 42,2% in 2010 (-3%). De signaleringswaarde van de kapitalisatiefactor 35% (oranje lijn). De financiële buffer daalt van 17,4% in 2008 tot 11,5% in 2010 (-5,9%). De signaleringswaarde van de kapitalisatiefactor is 5% (gele lijn).



Bij de middelgrote besturen daalt de gewogen gemiddelde bruto kapitalisatiefactor van 53,7% in 2008 naar 49,2% in 2010 (-4,5%). De financiële buffer daalt van 18,2% in 2008 tot 11,9% in 2010 (-6,3%). De signaleringswaarden zijn in deze grafiek niet ingetekend, omdat ze afhankelijk zijn van de totale baten van besturen.



Bij de kleine besturen daalt de gewogen gemiddelde bruto kapitalisatiefactor van 60,3% in 2008 naar 56,9% in 2010 (-3,4%). De signaleringswaarde van de kapitalisatiefactor is 60% (oranje lijn). De financiële buffer daalt van 16,2% in 2008 tot 10,4% in 2010 (-5,8%). De signaleringswaarde van de kapitalisatiefactor is 10% (gele lijn).

Uit voorgaande blijkt dat vooral de gemiddelde financiële buffer eind 2010 van de kleine besturen de signaleringswaarde dicht is genaderd. De oorzaak hiervan komt aan de orde in de volgende tekst.

### Oorzaken voor de daling van de financiële buffer

<b>Daling financiële buffers po</b>			
	<b>Financiële buffer sector begin kalenderjaar in mln €</b>	<b>Financiële buffer sector einde kalenderjaar in mln €</b>	<b>Daling financiële buffer in kalenderjaar in mln €</b>
2009	1.406	1.221	185
2010	1.221	970	251

De daling van de financiële buffers van de besturen in po heeft voor een belangrijk deel te maken met de negatieve exploitatieresultaten in de sector. De negatieve exploitatieresultaten (gecorrigeerd voor afschrijvingen op gebouwen en terreinen) bedragen in 2009 € 22 mln en in 2010 € 112 mln.

Een andere verklaring voor de daling van de financiële buffer is de stijging van de financieringsfunctie. Het effect van de stijging daarvan op de financiële buffer bedraagt in 2009 € 120 mln en in 2010 € 108 mln.

Een derde belangrijke oorzaak van de daling van de financiële buffer zijn de investeringen in gebouwen en terreinen. Deze bedragen in 2009 € 41 mln en in 2010 € 40 mln.

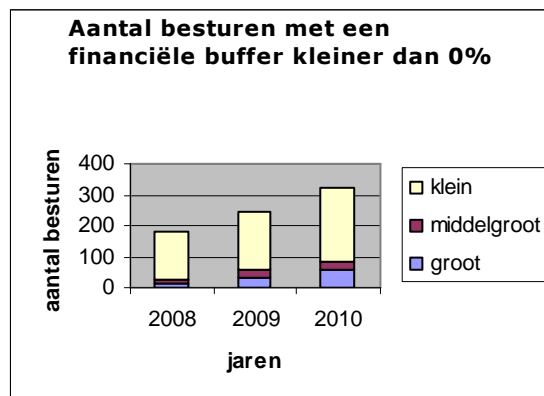
De daling van de financiële buffer ontstaat verder door dotaties en onttrekkingen aan voorzieningen en door het afsluiten en aflossen van langlopende leningen. Deze zijn door het geringere financiële belang niet gekwantificeerd.

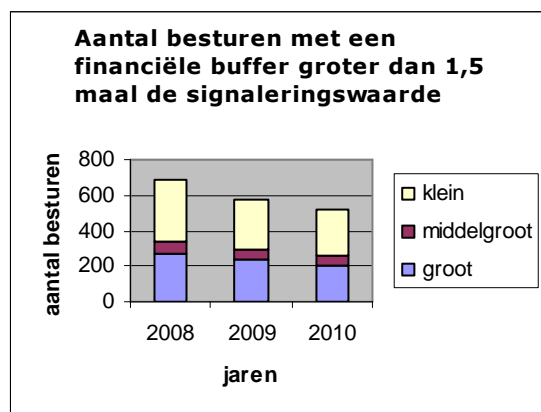
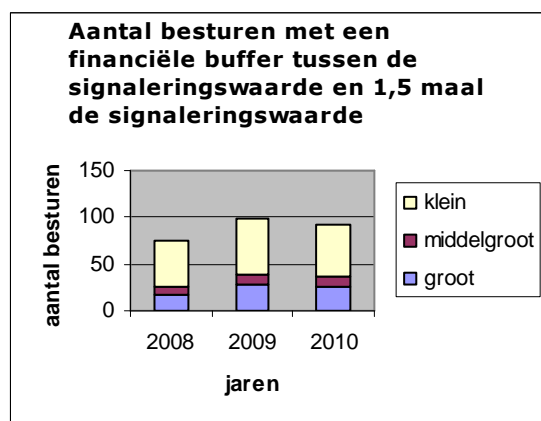
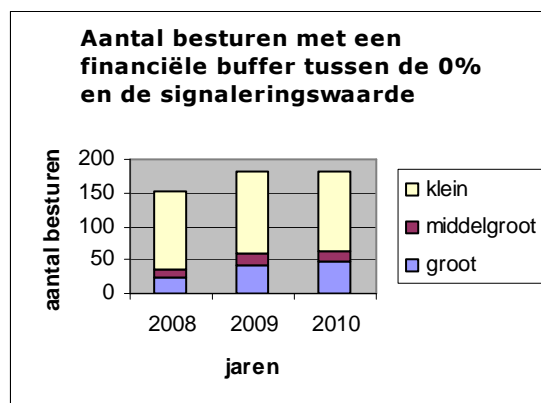
### **Ontwikkeling van het aantal besturen naar omvang van de financiële buffer van 2008 t/m 2010**

In de volgende grafieken is de ontwikkeling van het aantal besturen weergegeven naar omvang van de financiële buffer van 2008 t/m 2010, waarbij de besturen zijn verdeeld over vier categorieën:

1. besturen met een financiële buffer kleiner dan 0%;
2. besturen met een financiële buffer tussen de 0% en de signaleringswaarde;
3. besturen met een financiële buffer tussen de signaleringswaarde en 1,5 maal de signaleringswaarde;
4. besturen met een financiële buffer hoger dan 1,5 maal de signaleringswaarde.

Hierbij geldt dat de signaleringswaarde afhankelijk is van de omvang van het bestuur.



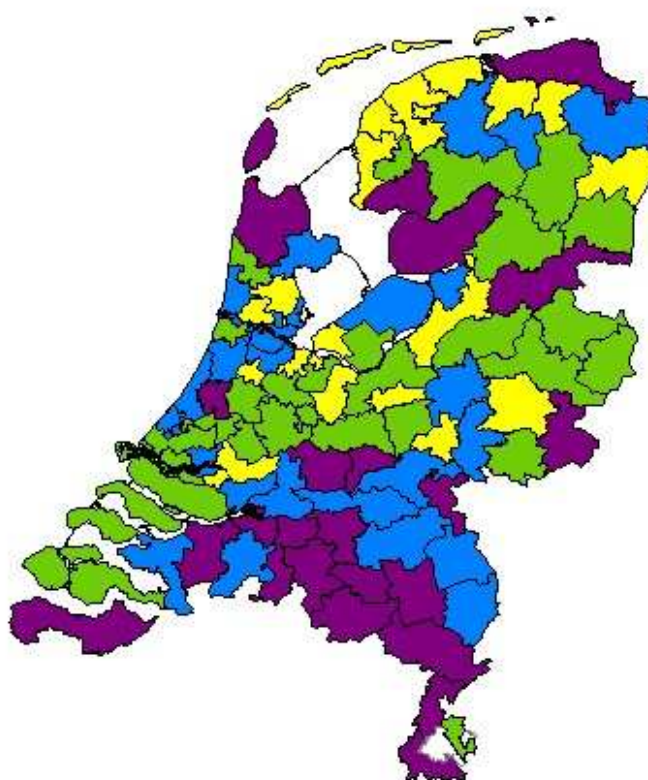


Uit de grafieken blijkt dat het aantal besturen met een zeer lage financiële buffer sterk is gestegen. De stijging is het sterkst bij de grote besturen (van een negatieve financiële buffer van € 277 mln in 2008 naar een negatieve financiële buffer van 477 mln in 2010). In aantallen is de stijging het grootst bij de kleine besturen (van 156 in 2008 naar 234 in 2010). Indien de financiële buffer is geflatteerd door een te lage financieringsfunctie, dan is de situatie bij deze besturen nijpend. Daar staat tegenover dat financiële buffer is gecorrigeerd voor het privaat vermogen, wat uitkomst kan bieden bij financiële problemen.

Het aantal besturen met een hoge financiële buffer (groter dan 1,5 maal de signaleringswaarde) is sterk afgenomen. Het totaal aantal besturen met een hoge financiële buffer ultimo 2010 is echter nog steeds hoger dan het aantal besturen met een zeer lage financiële buffer (514 versus 321 besturen). Met name de grote besturen blijken vaker een hoge financiële buffer te hebben (ruim 60% van het totaal aantal grote besturen versus 39% van de kleine besturen). Het totaal aantal besturen met een hoge financiële buffer is afgenomen van 692 in 2008 naar 514 in 2010.

### **Geografische spreiding overwaarde financiële buffers eind 2010**

De sector po heeft eind 2010 een financiële buffer van € 970 mln, waar volgens de CVO een bedrag van € 541 mln nodig is voor het opvangen van onvoorziene risico's. De overwaarde in deze financiële buffers is als volgt over het land verdeeld.



*Geel: minder dan 0%*  
*Groen: 0-5%*  
*Blauw: 5-10%*  
*Paars: 10% en meer*

### **De rentabiliteit over 2008 tot en met 2010**

Het totale negatieve exploitatieresultaat in de sector po bedroeg in 2010 € 126 mln (2008: € 19 mln positief; deze cijfers wijken af van eerder genoemde bedragen omdat hier niet is gecorrigeerd voor afschrijvingen op gebouwen en terreinen). Het valt op dat de laagste rentabiliteit zich voordoet bij de besturen met de laagste buffers. Deze besturen behielden reeds in 2008 een gemiddelde negatieve rentabiliteit van 2,6%. In 2010 was de gemiddelde negatieve rentabiliteit 3,0%.

De besturen met de hoogste financiële buffers realiseerden gemiddeld de hoogste rentabiliteit. Deze besturen laten in 2010 echter gemiddeld een negatief rendement zien. (In 2008 nog gemiddeld 0,6% positief, in 2010 gemiddeld 0,8% negatief.) Dit is ook het beeld uit het onderzoek, dat immers in hoge mate op besturen met hoge financiële buffers was gericht.

Naar bestuursomvang weergegeven is het beeld als volgt:

<b>Rentabiliteit</b>			
<i>Omvang bestuur</i>	<i>2008</i>	<i>2009</i>	<i>2010</i>
Groot	0,08%	-0,44%	-1,53%
Middelgroot	0,13%	-0,92%	-1,64%
Klein	1,23%	0,15%	-1,10%
Totaal	0,24%	-0,40%	-1,48%