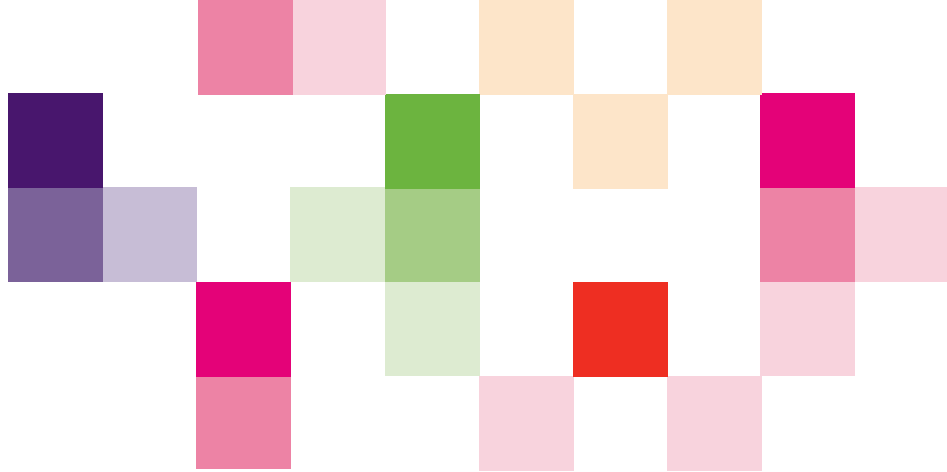


# AUTONOMIE VERPLICHT

Rapport onderzoek financiële problematiek Amarantis



# AUTONOMIE VERPLICHT

Rapport onderzoek financiële problematiek Amarantis





# Inhoudsopgave

|   |           |
|---|-----------|
| <b>Voorwoord</b>  | <b>5</b>  |
| <b>1. Inleiding</b>   | <b>7</b>  |
| 1.1 Aanleiding voor het onderzoek                                 | 7         |
| 1.2 De commissie: opdracht en samenstelling                       | 9         |
| 1.3 Werkwijze van de commissie                                    | 10        |
| 1.4 Leeswijzer  | 13        |
| <b>2. De beleidscontext van Amarantis Onderwijsgroep</b>          | <b>13</b> |
| 2.1 Over deregulering, autonomie- en schaalvergroting             | 13        |
| 2.2 Governance in het onderwijs                                   | 15        |
| 2.3 Het toezicht door de Inspectie van het onderwijs              | 16        |
| <b>3. Ontstaan en groei van Amarantis Onderwijsgroep</b>          | <b>18</b> |
| 3.1 ROC ASA: voor behoud van identiteit                           | 18        |
| 3.2 Fusie ISA/ASA: 'school maken' door integratie van vmbo en mbo | 19        |
| 3.3 De fusie met SIVOA: Amarantis Onderwijsgroep groeit door      | 21        |
| 3.4 Typering van de uitgangssituatie                              | 23        |
| 3.5 Strategische keuzen   | 25        |
| <b>4 De financiële problematiek</b>                               | <b>27</b> |
| 4.1 De financiële positie   | 27        |
| 4.2 Huisvesting   | 29        |
| 4.3 Planning & control  | 30        |
| 4.4 De financiering   | 31        |
| 4.5 De instellingsaccountant                                      | 32        |
| <b>5 Organisatie in disbalans</b>                                 | <b>34</b> |
| 5.1 Amarantis: zwak vermogen, laag resultaat                      | 34        |
| 5.2 Direct na de fusie een financieel tekort                      | 36        |
| 5.3 De samenstelling van het College van Bestuur                  | 37        |
| 5.4 De organisatiestructuur en het allocatiemodel                 | 39        |
| 5.5 De portefeuille huisvesting                                   | 41        |
| 5.6 De bestuurscultuur  | 43        |
| 5.7 Contacten met relevante stakeholders in de regio's            | 44        |
| 5.8 Spanningen met de Raad van Toezicht                           | 54        |
| 5.9 Interventies van de Raad van Toezicht                         | 49        |
| 5.10 De eindfase  | 49        |
| <b>6 Toe zien vanuit kaders</b>                                   | <b>54</b> |
| 6.1 Vertraagde val  | 55        |
| 6.2 Gefragmenteerde beelden                                       | 58        |
| <b>7 Conclusies en aanbevelingen</b>                              | <b>61</b> |
| 7.1 Nogmaals: de financiële problematiek                          | 61        |
| 7.2 De rol van het College van Bestuur                            | 63        |
| 7.3 De rol van de Raad van Toezicht                               | 64        |
| 7.4 De rol van extern toezichthouders                             | 65        |
| 7.5 Aanbevelingen   | 67        |

|  |           |
|--|-----------|
| <b>Bijlagen</b>  | <b>73</b> |
| <b>Deel I: Bijlagen bij het rapport</b>  | <b>73</b> |
| Lijst van gebruikte afkortingen  | 74        |
| De organisatiestructuur van Amarantis Onderwijsgroep                           | 75        |
| Overzicht van bezetting posities RvT en CvB Amarantis Onderwijsgroep 2006-2012 | 81        |
| Genormaliseerde balans en solvabiliteit  | 83        |
| Overzicht van interviews en gesprekken   | 85        |
| Overzicht van interventiemogelijkheden OCW en Inspectie van het Onderwijs      | 87        |
| Geraadpleegde literatuur   | 92        |
| Instellingsbesluit van de commissie  | 94        |
| Samenstelling van het secretariaat   | 98        |
| Onderzoeksprotocol   | 99        |
| <b>Deel II: Deelrapportage Ernst &amp; Young</b>                               |           |
| <b>Deel III: Deelrapportage NSOB</b>   |           |

## Voorwoord

Dit rapport gaat over onderwijs. Over onderwijs aan leerlingen op scholen voor voortgezet onderwijs in Amsterdam en Almere en aan studenten op beroepsopleidingen in Amersfoort, Amsterdam en Utrecht. Hun onderwijs, hun school stond begin 2012 opeens in het centrum van de belangstelling van media en politiek. Want het ging niet goed met het bestuur waar zij onder vielen, met Amarantis Onderwijsgroep. Het leek er op dat zij in de loop van het voorjaar op zoek moesten gaan naar een andere school, want een faillissement dreigde. Voor veel leerlingen, studenten en ook hun leraren moet dat een spannende tijd zijn geweest.

De commissie heeft zich in haar onderzoek gericht op de financiële problematiek bij Amarantis Onderwijsgroep. Logischerwijze heeft dat betekent dat veel financiële en bestuurlijke feiten de revue zijn gepasseerd. Tegelijkertijd heeft zij zich steeds gerealiseerd dat dit maar één deel van het verhaal is, want uiteindelijk gaat het bij besturen in het algemeen en bij Amarantis Onderwijsgroep in het bijzonder om het onderwijs aan leerlingen en studenten. Althans, daar zou het over móeten gaan. Besturen, directies en degenen die daar toezicht op houden, dragen in lijn met die opdracht de verantwoordelijkheid om bij wat zij ook doen of laten, het vizier gericht te hebben op de bestaansgrond van hun functies, en dat is het verzorgen van goed onderwijs. Dat is hun publieke taak.

Het is de commissie bij de uitvoering van haar onderzoek opgevallen dat in deze zin de relatie tussen onderwijskwaliteit enerzijds en het beheer, de bedrijfsvoering en het bestuur van een onderwijsorganisatie anderzijds niet altijd de aandacht krijgt die het verdient. Alsof onderwijsinhoud en financiën, bestuur en beheer nagenoeg gescheiden panelen zijn, die zich maar moeizaam tot elkaar verhouden. De commissie hoopt met dit rapport bij te dragen aan het besef in de onderwijssector in het algemeen, dat het één nauw samenhangt met het ander. Zeker in die situaties dat er signalen zijn dat het met de onderwijskwaliteit hetzij met de financiën bij een schoolbestuur niet goed gaat. Het huidig interventie-instrumentarium bij de Inspectie van het onderwijs en het ministerie van OCW is echter nog niet gebaseerd op een geïntegreerde visie op onderwijsinhoud en vraagstukken van financiën, beheer en bestuur; de commissie roept op daar de komende periode wel aan te gaan werken.

De commissie realiseert zich dat aan een dergelijke oproep gevoeligheden zijn verbonden die raken aan artikel 23 van de Grondwet en de vrijheid van inrichting die schoolbesturen op grond daarvan toekomt. Die gevoeligheden staan in haar ogen niet in de weg van de opdracht van actoren in de keten van beleid en bestuur om te zorgen voor adequate waarborgen voor goed onderwijs in het publieke bestel.

De commissie wil op deze plaats alle betrokkenen en organisaties bedanken die op enigerlei wijze aan het onderzoek en dit rapport hebben meegewerkt. In het bijzonder wil zij in dit verband vermelden prof. dr. M.J.W. van Twist van de NSOB, voor de verstrekte adviezen bij de duiding van de grote hoeveelheid feiten en bij de totstandkoming van het rapport. Tevens bedankt zij prof. dr. M.J.M. Vermeulen (UvT) en dr. F.J. de Vijlder (HAN) voor het delen van hun inzichten met de commissie over doelmatigheid en schaalvergroting in het onderwijs.

Commissie onderzoek financiële problematiek Amarantis  
Den Haag, 3 december 2012



# 1 Inleiding

De Commissie onderzoek financiële problematiek Amarantis is op 31 mei 2012 ingesteld door de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW). Dit gebeurt naar aanleiding van de financiële problemen die bij deze onderwijsorganisatie zijn ontstaan en de discussie die daarover aansluitend plaatsvindt in de Tweede Kamer. In dit inleidende hoofdstuk wordt nader ingegaan op de aanleiding voor het onderzoek van de commissie (paragraaf 1.1). De samenstelling en opdracht van de commissie wordt beschreven (paragraaf 1.2), alsook de werkwijze die zij in haar onderzoek heeft gevolgd (paragraaf 1.3). Het hoofdstuk wordt in paragraaf 1.4 afgesloten met een leeswijzer.

## 1.1 Aanleiding voor het onderzoek

Begin februari 2012 wordt bekend dat Amarantis Onderwijsgroep in financiële problemen is terechtgekomen. *'Onderwijskolos Amarantis komt miljoenen tekort'*, zo luidt de kop in het Parool op 4 februari 2012. In het bericht wordt mede bij monde van de portefeuillehouder Middelven door het College van Bestuur aangegeven dat de situatie nijpend en zeer ernstig is<sup>1</sup>. Gevreesd wordt voor de kwaliteit en continuïteit van het onderwijs aan zo'n 30.000 leerlingen; er zullen waarschijnlijk een paar honderd arbeidsplaatsen verdwijnen.

De berichtgeving dringt door in de Tweede Kamer. Op 7 februari 2012 worden tijdens het vragenuur door Kamerleden Çelik (PvdA) en Van Dijk (SP) vragen gesteld. Doet de minister hier iets aan? De minister antwoordt dat de Inspectie van het onderwijs de zaak onderzoekt en haar nader zal informeren; ze meldt dat wordt gewerkt aan een verbeterplan<sup>2</sup>.

Medio maart vindt in de Kamer een Algemeen Overleg plaats over het voortgezet onderwijs<sup>3</sup>. Een dag voor het debat, op 14 maart 2012 heeft de interim-bestuurder van Amarantis Onderwijsgroep, de heer Wintels, bij Nieuwsuur op televisie toegelicht wat de problemen zijn. De problemen zijn groot, en hij weet nog niet hoe deze op te pakken. Verschillende Kamerleden stellen de minister in het debat vragen over de casus Amarantis. Heeft de Raad van Toezicht (RvT) wel adequaat gefunctioneerd? Er was blijkbaar sprake van 'verscherpt financieel toezicht' door de Inspectie, maar: wat hield dat in? Heeft de minister samen met de Inspectie wel voldoende interventiemogelijkheden bij falend bestuur en intern toezicht? Moet er geen fundamentele discussie plaatsvinden over het governance-model in het onderwijs? De minister stelt op al deze vragen dat ze de ontwikkelingen bij Amarantis Onderwijsgroep in de gaten houdt. Ze wil de interim-bestuurder ook de ruimte geven om verbeteringen door te voeren. Ze zal in de zomer met een analyse komen over wat er mis is gegaan. In het verlengde van het debat wordt een motie aangenomen van Kamerleden Çelik en Van Dijk waarin de regering wordt opgeroepen alles in het werk te stellen om het onderwijs voor de leerlingen van de Amarantisscholen te garanderen<sup>4</sup>.

Op 11 april 2012 vindt in de Kamer een Algemeen Overleg plaats over het middelbaar beroepsonderwijs (mbo)<sup>5</sup>. Ook nu komt de casus Amarantis ter sprake. Kamerleden stellen onder meer vragen over het feit dat de problematiek blijkbaar al enige tijd bij de Inspectie bekend was, maar dat interventies zijn uitgebleven. Er wordt gepleit voor een onderzoek door de Algemene Rekenkamer naar het financieel beleid bij regionale opleidingscentra (roc's). De minister geeft aan dat zij voornemens is een onafhankelijk onderzoek te laten verrichten naar Amarantis Onderwijsgroep. "Wat heeft gemaakt dat, ondanks het feit dat er al twee jaar lang geïntensiveerd toezicht is, alles wat er onder zat, niet boven is gekomen? Wat ontbrak aan instrumenten of wat is niet benut aan instrumenten? Welke signalen

1 Het Parool, 04-02-2012, *Onderwijskolos Amarantis komt miljoenen tekort*, door H. Logtenberg.

2 *Handelingen II 2011/12*, 50-5-9/10.

3 *Kamerstukken II 2011/12*, 31 289, nr. 124.

4 *Kamerstukken II 2011/12*, 31 289, nr. 120.

5 *Kamerstukken II 2001/12*, 31 534, nr. 132.



zijn niet opgevangen? Welke signalen waren zo dat ze wel opgevangen hadden moeten worden? Ik wil dit in beeld hebben en laat dit onafhankelijk doen.”<sup>6</sup> Er zal een commissie worden ingesteld die niet alleen de financiële kant van de zaak maar ook de bestuurlijke aspecten zal onderzoeken. De minister zegt toe de Kamer in kennis te stellen van de onderzoeksopzet van de commissie.

In de loop van april 2012 informeert de minister de Kamer door middel van twee brieven schriftelijk over de ontwikkelingen bij Amarantis Onderwijsgroep<sup>7</sup>. Op 11 mei 2012 bericht zij de Kamer over de onderzoeksopdracht en samenstelling van de commissie (zie ook hierna)<sup>8</sup>.

Op 11 mei 2012 wordt 's avonds bij ZEMBLA de documentaire *'De ondergang van een onderwijsgigant'* uitgezonden, waarin een beeld wordt geschetst van het financieel probleem bij Amarantis Onderwijsgroep, en de wijze waarop daar blijkens de samenstellers (niet) mee is omgegaan door bestuurders en toezichhouders. In een Algemeen Overleg in de Kamer op 24 mei 2012 grijpen verschillende Kamerleden terug op beelden uit die documentaire<sup>9</sup>. De vraag die herhaaldelijk terugkomt is: waarom is niet ingegrepen, door interne toezichhouders noch door Inspectie of OCW? De minister geeft daarop aan dat onafhankelijk onderzoek zal plaatsvinden. Kamerlid Van der Ham (D66) vindt dat het parlement zelf ook onderzoek moet doen; hij is echter bereid de uitkomst van de commissie eerst af te wachten. De Kamer stemt voorts in met de opdracht en samenstelling van de onderzoekscommissie.

Volgend op de debatten worden vijf moties aangenomen. De regering wordt daarin verzocht: onderzoek te doen naar alternatieve bestuursmodellen (motie Van Dijk)<sup>10</sup>; een voorstel te doen om scholen te verbieden, onderwijsgeld te gebruiken voor het kopen van complexe financiële producten zoals derivaten (motie Klaver)<sup>11</sup>; om de ombudslijn mbo met onmiddellijke ingang weer te activeren en deze te continueren, totdat de klachtafhandeling op alle mbo-instellingen van voldoende kwaliteit is (motie Biskop)<sup>12</sup>; om net als met het hbo, ook met het mbo afspraken te maken over een maximumpercentage overhead van 20% en over de eisen aan het primaire proces (motie Beertema)<sup>13</sup>; en de regie te nemen in de kwestie-Amarantis en de Kamer zo goed mogelijk te informeren over de stappen die genomen worden (motie Van Dijk)<sup>14</sup>.

## 1.2 De commissie: opdracht en samenstelling

De minister stelt eind mei 2012 na overleg met de Ministerraad de Commissie onderzoek financiële problematiek Amarantis in<sup>15</sup>. De minister geeft in het instellingsbesluit aan dat de hoofdtak van de commissie is gelegen op het terrein van 'factfinding': feiten en omstandigheden onderzoeken en in kaart brengen/nagaan hoe de problematiek is ontstaan. De bedoeling is dat de commissie de rollen en bevoegdheden van de diverse betrokken partijen tegen het licht houdt en vervolgens aanbevelingen doet om te voorkomen dat ook andere onderwijsinstellingen financieel in de problemen komen.

De commissie wordt verzocht onderzoek te doen naar de feiten en omstandigheden van ná 1 januari 2007, waarbij wordt aangegeven dat indien nodig het onderzoek ook verder terug in de tijd kan gaan. Het instellingsbesluit vermeldt dat de commissie haar werkzaamheden in onafhankelijkheid verricht zonder last of ruggespraak.

6 *Kamerstukken II* 2001/12, 31 534, nr. 132, p. 32.

7 *Kamerstukken II* 2001/12, 31 534, nr. 130, 131.

8 *Kamerstukken II* 2001/12, 31 534, nr. 133.

9 *Kamerstukken II* 2001/12, 31 534, nr. 142.

10 *Kamerstukken II* 2001/12, 31 534, nr. 137.

11 *Kamerstukken II* 2001/12, 31 534, nr. 140.

12 *Kamerstukken II* 2001/12, 31 534, nr. 145.

13 *Kamerstukken II* 2001/12, 31 534, nr. 148.

14 *Kamerstukken II* 2001/12, 31 534, nr. 149.

15 *Stcrt.* 2012, 11267, d.d. 8 juni 2012 resp. 27 juni 2012; zie tevens *Stcrt.* 2012, 19607.

De opdracht van de commissie luidt:

- a) onderzoek te doen naar de feiten en omstandigheden die hebben geleid tot of hebben bijgedragen aan het ontstaan van de financiële problematiek van de Amarantis Onderwijsgroep zoals die in de loop van 2012 is gebleken of nog zal blijken;
- b) in kaart te brengen welke financiële beslissingen, investeringsbeslissingen of andere bestuursbeslissingen tot de financiële problematiek hebben geleid en op welke wijze deze beslissingen tot stand zijn gekomen;
- c) na te gaan op welke wijze de interne toezichthouder van de onder de Amarantis Onderwijsgroep ressorterende scholen en instellingen betrokken is geweest bij de onder b bedoelde beslissingen;
- d) de handelwijze en bevoegdheidsuitoefening na te gaan van (de betrokken) externe actoren, waaronder de instellingsaccountant, de Inspectie van het onderwijs en het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap;
- e) aanbevelingen te doen, gebaseerd op het onderzoeksmateriaal, over maatregelen die kunnen bijdragen aan het voorkomen van financiële problematiek bij andere instellingen in de mbo-sector of scholen in het voortgezet onderwijs.

De commissie bestaat uit de volgende personen:

- voorzitter: de heer drs. M.J. van Rijn, bestuursvoorzitter van pensioenuitvoeringsorganisatie PGGM te Zeist;
- lid: mevrouw M.F.A. de Wit - Romans, locoburgemeester en wethouder economie, werk en onderwijs van de gemeente Heerlen;
- lid: de heer H. van Moorsel RA MPM, partner bij De Galan Groep.

De commissie heeft in volledige samenstelling tot 5 november 2012 het overgrote deel van haar werkzaamheden verricht. Op genoemde datum heeft de voorzitter in verband met zijn benoeming tot staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport zijn voorzitterschap van en betrokkenheid bij de commissie beëindigd. Aansluitend hebben de commissieleden de afrondende werkzaamheden in goed onderling overleg afgewikkeld. Het secretariaat van de commissie bestond uit de heer mr. A.Th.G.M. de Lange (secretaris) en mevrouw dr. R. van Schoonhoven (adjunct-secretaris).

### 1.3 Werkwijze van de commissie

#### Uitgangspunten

In haar werkzaamheden heeft de commissie enkele vertrekpunten gehanteerd. Ten eerste is in lijn met de opdracht van de minister uitgegaan van een *feitenonderzoek*. Het accent van de werkzaamheden van de commissie heeft gelegen op het in beeld brengen van de feiten die bij Amarantis Onderwijsgroep begin 2012 tot de omstandigheden hebben geleid zoals we die nu kennen. De commissie heeft kennis genomen van de veelheid aan gegevens en heeft vervolgens de feiten nader geduid. Deze duiding heeft mede als basis gediend om te komen tot bepaalde aanbevelingen.

In lijn met dit vertrekpunt en haar opdracht wil de commissie aangeven dat dit feitenonderzoek geen persoonsgericht onderzoek is geweest. Het accent in de werkzaamheden heeft niet gelegen op het gedrag en/of persoonlijk functioneren van individuele bestuurders, (intern) toezichtshouders en/of anderszins verantwoordelijken.

Een tweede uitgangspunt betreft de *onderzoekperiode*. De commissie heeft de relevante feiten en omstandigheden bestudeerd tussen 1 januari 2007 en 1 maart 2012. Indien dat voor het doel van het onderzoek nodig was, zijn ook gegevens van vóór die periode in het onderzoek betrokken. Dat is bijvoorbeeld gebeurd ten aanzien van de standpuntbepaling van de medezeggenschapsraden van de rechtsvoorgangers van Amarantis Onderwijsgroep.

Een derde uitgangspunt is de relatie tussen *financiën en kwaliteit*, tussen de zorg voor continuïteit van het aanbod van de instelling en die voor een kwalitatief goed onderwijsproces van opleidingen. De commissie is - zoals in het voorwoord aangestipt - in haar werkzaamheden steeds uitgegaan van die relatie, ook al heeft gelet op haar

opdracht het accent gelegen op het in kaart brengen van de financiële problematiek en de oorzaken daarvan. Dit uitgangspunt heeft mede tot gevolg dat de commissie in dit rapport op bepaalde plaatsen – bijvoorbeeld in de conclusies en aanbevelingen - kiest voor formuleringen die wat verder gaan dan het bereik van haar onderzoeksopdracht.

### **Drie deelonderzoeken**

Om te komen tot een beantwoording van de vijf onderdelen van haar onderzoeksopdracht heeft de commissie haar werkzaamheden als volgt ingedeeld.

Ten eerste heeft een deelonderzoek plaatsgevonden door een accountant naar met name de financiële feiten en omstandigheden. De onderdelen a), b) en c) van de opdracht van de commissie komen in dit deelonderzoek aan de orde. De commissie heeft dit deel van het onderzoek aangeduid als het onderzoek naar de ‘private governance’<sup>16</sup>.

Het onderzoek van de accountant brengt de aard en omvang van de financiële problematiek bij Amarantis Onderwijsgroep in kaart, zoals deze begin 2012 is gebleken. De accountant heeft daarbij de onderzoeksvragen die de commissie op grond van haar opdracht heeft geformuleerd, onderzocht. Dit deelonderzoek is uitgevoerd door accountantskantoor Ernst & Young. De deelrapportage is als bijlage integraal bij dit rapport opgenomen. Zoals vermeld in de deelrapportage heeft Ernst & Young relevante betrokkenen in staat gesteld om in het kader van hoor en wederhoor te reageren op de in het rapport vermelde feiten.

Ten tweede heeft de commissie een deelonderzoek laten verrichten naar de handelwijze en bevoegdheidsuitoefening van de Inspectie van het onderwijs en het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW). De commissie heeft dit deel aangeduid als het onderzoek naar de ‘public governance’ rond Amarantis Onderwijsgroep. Het deelonderzoek is uitgevoerd door de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB); het deelrapport is eveneens integraal als bijlage bij dit rapport opgenomen. NSOB heeft in verband met het beginsel van hoor en wederhoor, relevante betrokkenen in staat gesteld te reageren op de in het deelrapport vermelde feiten.

In de derde plaats heeft het secretariaat van de commissie een contextonderzoek uitgevoerd. In dit derde deelonderzoek is de landelijke en regionale beleidsmatige context van Amarantis Onderwijsgroep in kaart gebracht. Daarvoor heeft literatuuronderzoek plaatsgevonden en zijn diverse relevante stakeholders – zowel op landelijk als op regionaal niveau – geïnterviewd. Een overzicht van de actoren die in verband met dit contextonderzoek zijn geïnterviewd, treft u aan in de bijlage bij dit rapport. Over de uitkomsten van het contextonderzoek is aan de commissie gerapporteerd; de uitkomsten zijn vervolgens verwerkt in dit rapport.

Om de drie deelonderzoeken op grond van eenduidige informatie te verrichten, heeft de commissie in nauw overleg met de betreffende onderzoekers in een aantal stappen relevante documenten opgevraagd bij en verkregen van onderscheidenlijk de Amarantis Onderwijsgroep en (onderdelen van) het ministerie van OCW. De commissie wil hierbij alle personen die bij Amarantis Onderwijsgroep en (onderdelen van) het ministerie van OCW hebben bijgedragen aan het verzamelen en verstrekken van deze documenten bijzonder bedanken.

### **Oproep tot meldingen**

De commissie heeft op 29 juni 2012 door middel van een persbericht en een eigen website<sup>17</sup> een oproep gedaan om mensen die betrokken zijn of waren bij de Amarantis Onderwijsgroep zich met (mogelijk) relevante informatie te melden bij de commissie. Van in totaal 20 personen is langs deze weg een bruikbare, niet anonieme melding ontvangen. In vier gevallen heeft een nader gesprek plaats gevonden met het secretariaat van de commissie en/of de onderzoekers van Ernst & Young; daarbij zijn door de melders

<sup>16</sup> Zie onder meer Schillemans, 2007; Bovens & Schillemans, 2009; Klarus & De Vijlder, 2010; Peij e.a., 2011.

<sup>17</sup> Zie [www.onderzoekamarantis.nl](http://www.onderzoekamarantis.nl).

veelal aanvullende gegevens verstrekt voor het onderzoek. In drie gevallen heeft de melding geleid tot nader telefonisch contact met de melder in kwestie; daarbij is het eveneens gekomen tot het verstrekken van aanvullende informatie. In alle overige gevallen is de informatie die de melder in eerste instantie heeft verstrekt, zonder aanvullingen en/of een (toelichtend) gesprek, door de commissie betrokken bij het onderzoek.

De door de melders verstrekte informatie is getoetst op relevantie voor het onderzoek van de commissie en op betrouwbaarheid van de verstrekte informatie. Voor wat betreft het tweede punt is steeds nagegaan of de verstrekte informatie overeenstemt dan wel niet strijdig is met informatie waarover de commissie langs andere wegen heeft kunnen beschikken.

De commissie is de personen die zich met informatie hebben gemeld zeer erkentelijk en wil hen langs deze weg bijzonder bedanken. De verstrekte informatie is erg waardevol geweest bij het onderzoek en bij de nadere duiding van de gevonden feiten.

### **Werkbezoek**

Een deel van de commissie heeft tezamen met het secretariaat op 10 oktober 2012 een werkbezoek afgelegd waarbij enkele locaties zijn bezocht en op informele wijze is gesproken met diverse personeelsleden en leidinggevenden. Bezocht zijn de locaties: Calvijn met Junior College te Amsterdam, ROC TOP aan de Vlaardingenlaan te Amsterdam, Leerhotel Het Klooster te Amersfoort en MBO Utrecht locatie Nieuw Welgelegen. De commissie is de organisatoren van deze dag en de mensen waarmee is gesproken, zeer erkentelijk voor hun bijdragen aan het onderzoek.

### **Interviews door de commissie**

Op grond van de drie deelonderzoeken en de informatie die via meldingen is ontvangen, heeft de commissie in oktober 2012 interviews gehouden met de in haar ogen belangrijkste verantwoordelijken voor het ontstaan en het verloop van de financiële problematiek bij Amarantis Onderwijsgroep. Een overzicht van de betreffende personen is opgenomen in de bijlage bij dit rapport; in het geval in de voetnoten wordt vermeld dat een passage is ontleend aan een interview, betreft het tenzij anders aangegeven de interviews door de commissie.

De interviews hebben in het teken gestaan van aanvulling en waar nodig verificatie van feiten uit de deelonderzoeken, en hebben een rol gespeeld in het nader duiden van de feiten en het op grond daarvan komen tot conclusies en aanbevelingen (onderdeel e) van de opdracht. De commissie bedankt op deze plaats nogmaals alle geïnterviewden voor hun medewerking aan het onderzoek.

### **Onderzoeksprotocol**

De commissie heeft de hoofdlijn van haar werkzaamheden neergelegd in een onderzoeksprotocol. Het protocol is opgenomen als bijlage bij dit rapport. Het protocol is gepubliceerd via de website van de commissie; het is tevens toegezonden aan de personen die in oktober 2012 door de commissie zijn geïnterviewd.

### **Rapportage**

De uitkomsten van de deelonderzoeken en de feiten die gewisseld zijn tijdens de interviews in oktober zijn aansluitend door de commissie nader geduid. Feiten en duiding tezamen vormen de basis voor dit rapport. Het concept-rapport is in de tweede en derde week van november in het kader van hoor en wederhoor voorgelegd aan enkele direct betrokkenen. Het hoor en wederhoor heeft de weergave van de feiten in dit rapport betroffen; het hoor en wederhoor heeft geen betrekking gehad op de conclusies en aanbevelingen in dit rapport.

## 1.4 Leeswijzer

Het rapport is als volgt opgebouwd. De commissie zet in hoofdstuk 2 uiteen binnen welke generieke beleidscontext Amarantis Onderwijsgroep is ontstaan. In die beleidscontext stonden een tijd lang thema's als deregulering en autonomievergroting, met daaraan gerelateerd schaalvergroting in het onderwijs, hoog op de agenda. Governance en extern toezicht door de Inspectie zijn daar in de afgelopen jaren bij gekomen.

Gegeven deze algemene context gaat de commissie in hoofdstuk 3 nader in op de ontstaansgeschiedenis van Amarantis Onderwijsgroep. Tevens worden enkele wezenskenmerken en strategische keuzen geschetst die de organisatie en de loop der dingen in de periode 2007-2012 mede hebben bepaald.

In hoofdstuk 4 worden op grond van de deelrapportage van Ernst & Young de feiten met betrekking tot de financiële problematiek van Amarantis Onderwijsgroep beschreven. Hoofdstuk 5 gaat in op de organisatorische omstandigheden die volgens de commissie tot de financiële problematiek hebben geleid dan wel niet aan een (tijdige) oplossing ervan hebben bijgedragen. Onder meer de rol van het College van Bestuur en de Raad van Toezicht komen daarbij aan de orde.

Daarop aansluitend is hoofdstuk 6 gewijd aan het extern toezicht vanuit de Inspectie van het onderwijs en het ministerie van OCW. Op grond van het deelonderzoek van de NSOB wordt ingegaan welke betrokkenheid deze actoren bij de casus Amarantis hebben gehad. De commissie benoemt in dit hoofdstuk mede op grond van haar onderzoek tevens enkele beelden die de gang van zaken in deze 'public governance' bij haar oproept.

In hoofdstuk 7 formuleert de commissie de belangrijkste conclusies van haar onderzoek. De vier deelvragen uit haar opdracht vormen daarbij de leidraad. Ten slotte komt de commissie in lijn met de vijfde deelvraag uit haar opdracht in dit hoofdstuk tot enkele aanbevelingen.

Overigens nog een redactionele opmerking vooraf. In dit rapport en in de bijlagen wordt omwille van de leesbaarheid in de tekst soms gesproken over 'Amarantis'. Tenzij anders is aangegeven wordt daarmee steeds bedoeld Amarantis Onderwijsgroep.

## 2 De beleidscontext van Amarantis Onderwijsgroep

Alvorens in te gaan op de geschiedenis van Amarantis Onderwijsgroep en de financiële problematiek zoals die zich bij deze organisatie heeft voorgedaan, schetst de commissie in dit hoofdstuk eerst enkele hoofdlijnen van de relevante beleidscontext. Amarantis is immers ook te zien als ‘een kind van zijn tijd’.

Amarantis Onderwijsgroep ontstaat vanuit een periode dat het onderwijsbeleid nog sterk in het teken staat van autonomievergroting en deregulering (paragraaf 2.1). Het thema van ‘governance’ oftewel goed besturen is in opkomst (paragraaf 2.2). In samenhang daarmee treden in het toezicht uitgeoefend door de Inspectie van het onderwijs in de periode 2007-2012 de nodige veranderingen op (paragraaf 2.3).

### 2.1 Over deregulering, autonomie- en schaalvergroting

In de jaren tachtig en negentig van de vorige eeuw staat het onderwijsbeleid – voor zover relevant voor de opdracht van de commissie - in het teken van deregulering en autonomievergroting. Daarmee gaat bestuurlijke schaalvergroting gepaard via de vorming van regionale opleidingscentra (roc’s) en de opkomst van grotere vo-besturen.

#### Deregulering en autonomievergroting

Het streven naar deregulering en autonomievergroting begint in de jaren tachtig als een algehele heroverweging van de rol van de overheid in de samenleving op de politieke agenda staat. Onder het eerste kabinet Lubbers worden zes grote operaties in gang gezet, waaronder die van deregulering. In het onderwijsbeleid krijgt deze operatie een vertaalslag in de nota *Hoger onderwijs, autonomie en kwaliteit* (HOAK-nota), en in de slipstream daarvan in de nota *School op weg naar 2000*. De filosofie uit deze kerndocumenten begint bij de veronderstelling dat diverse ontwikkelingen in de samenleving in het algemeen en de technologie in het bijzonder, vragen om innovatie en differentiatie van het onderwijsaanbod. Dit gaat dusdanig snel en vraagt om dusdanig verschillende oplossingsrichtingen dat de centrale overheid niet meer in staat is dit vanuit één punt te regelen. De keuze wordt dan ook gemaakt dat de eigen verantwoordelijkheid en de beleidsruimte van instellingen moet worden vergroot. Het gevolg daarvan is dat de aansturing van de instellingen vanuit de overheid algemener van aard wordt. Met als beoogde resultante dat decentrale besluitvormingsprocessen – i.c. bij de schoolbesturen – leiden tot een gevarieerder onderwijsaanbod van betere kwaliteit; het aanbod sluit beter aan op de wensen vanuit de relevante omgeving. De wensen van de relevante omgeving werken directer door op de onderwijsinstellingen.

Onderdeel van het beleidsprogramma van deregulering en autonomievergroting is onder meer het veranderen van de bekostigingssystematiek in het onderwijs. Tot medio jaren negentig geldt voor het voortgezet onderwijs en het mbo de zogeheten ‘declaratiesystematiek’. Dit houdt in dat besturen binnen bepaalde – vooraf bekende – kaders de kosten van het onderwijsaanbod achteraf kunnen declareren bij OCW. Van deze systematiek wordt afscheid genomen, door de invoering van de *lumpsum bekostiging*. Deze bekostiging komt er op neer dat de besturen vooraf een bepaalde normatief berekende vergoeding krijgen, bijvoorbeeld op grond van leerlingenaantallen. De besteding van de middelen wordt achteraf verantwoord.

Voor het voortgezet onderwijs leidt het programma van deregulering en autonomievergroting tot onder meer: decentralisatie van de arbeidsvoorwaardenvorming<sup>18</sup>, algehele verruiming van de bestedingsvrijheid; decentralisatie vervangingsuitgaven en wachtgelduitgaven vo; en modernisering, vereenvoudiging en beperking van de wettelijke regels rondom de voorzieningenplanning<sup>19</sup>. Voor het mbo leidt het tot onder meer het

18 Dit gebeurt stapsgewijs; de laatste stap (decentralisatie primaire arbeidsvoorwaarden) wordt gezet in 2006 (*Stb.* 2006, 19).

19 *Stb.* 2004, 16; *Stb.* 2005, 288; *Stb.* 2008, 296.



overhevelen van het eigenaarschap van de huisvesting, verdere decentralisatie van de arbeidsvoorwaarden en een algehele deregulering en administratieve lastenverlichting (dal)<sup>20</sup>.

### **De vorming van regionale opleidingscentra (roc's)**

Mede in het licht van het algemene streven naar autonomievergroting en deregulering wordt in de jaren negentig in het onderwijsbeleid ingezet op schaalvergroting van instellingen en schoolbesturen. Dit wordt nodig geacht omdat anders niet de nodige bestuurskracht kan worden verzameld voor het dragen van de toenemende beleidsverantwoordelijkheid. Schaalvergroting schept bovendien draagvlak voor de benodigde innovatie.

In het middelbaar beroepsonderwijs zien we dit terug in 'sectorvorming en vernieuwing van het middelbaar beroepsonderwijs', ook wel bekend als de SVM-operatie. In de periode van de SVM-operatie worden zo'n 1400 mbo-scholen met gemiddeld 325 leerlingen, samengevoegd tot 300 instellingen met gemiddeld 1475 leerlingen. Ook in het zogeheten leerlingwezen en het volwassenenonderwijs neemt het aantal aanbodpunten af van zo'n 300 naar 200; het gemiddeld studentenaantal stijgt van 300 naar 500<sup>21</sup>; overigens zal hierna nog aan de orde komen dat Amarantis Onderwijsgroep over een zeer beperkt aandeel volwasseneneducatie beschikte.

De schaalvergroting in het veld van beroepsonderwijs en volwasseneneducatie (bve) krijgt in de jaren negentig een extra impuls als wordt ingezet op de vorming van regionale opleidingscentra (roc's). Voorzien wordt dat de instellingen intensiever met elkaar gaan samenwerken, waar nodig fuseren met elkaar, tot grotere bestuurlijke eenheden. De bedoeling is dat er circa 28 roc's komen, verbonden aan de Regionale Besturen Arbeidsvoorziening (RBA-regio's). Op de vorming van roc's wordt onder meer gestuurd door middel van de invoering van de nieuwe Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB), die in 1996 wordt ingevoerd. Met de WEB worden instellingen in het mbo, leerlingwezen en volwasseneneducatie verplicht te fuseren in regionale clusters tot regionale opleidingscentra. Een roc dient te beschikken over mbo-opleidingen in drie sectoren (zorg & welzijn, economie en dienstverlening, en techniek) en over educatie-aanbod.

Voor het groene mbo, de agrarische beroepsopleidingen, wordt bij de roc-vorming een uitzondering gemaakt. Deze opleidingen hoeven niet samen te gaan in regionale clusters, maar mogen samengaan met andere mbo-groen-opleidingen. Dit worden de agrarische opleidingscentra (aoc's). Verder wordt een uitzondering gemaakt voor specifieke vakopleidingen, zoals het scheepvaart- en transportcollege, de grafische opleidingen, opleidingen voor meubelmaken, enzovoorts. Deze staan nu bekend als de mbo-vakinstellingen.

Roc's, aoc's en vakinstellingen tezamen vormen nu het totale mbo-veld van tussen de 60 à 70 mbo-instellingen. Door deze instellingen wordt onderwijs verzorgd aan meer dan 500.000 studenten.

### **Schaalvergroting in het voortgezet onderwijs**

Ook in het voortgezet onderwijs treedt in de afgelopen twee decennia de nodige schaalvergroting op. Ook hierbij is de premisse dat schaalvergroting nodig en wenselijk is om de toenemende beleidslast voor de instellingen, die samenhangt met deregulering en autonomievergroting, te kunnen dragen.

De Onderwijsraad heeft berekend dat tussen 1999 en 2003 het aantal scholen is gedaald van 888 naar 667, waardoor het gemiddeld aantal leerlingen per school in die jaren is gestegen van 970 naar 1334<sup>22</sup>. Afgaande op gegevens van het ministerie van OCW is het aantal vo-scholen sindsdien wel iets afgenomen tot 646 maar is dit aantal de laatste

20 Stb. 1997, 229; Stb. 2002, 204; Stb. 2008, 267.

21 Van Dijk 2000, p. 84.

22 Onderwijsraad 2005, p. 24.

jaren vrij stabiel<sup>23</sup>. De Onderwijsraad stipt voorts aan dat niet alleen de scholen, maar ook de besturen in omvang zijn gegroeid; daarbij maakt de raad – op het moment van haar rapportage in 2005 - melding van het bestaan van 312 vo-besturen<sup>24</sup>. Inmiddels is dit aantal volgens gegevens van OCW gedaald naar 274 besturen<sup>25</sup>. Deze besturen zijn verantwoordelijk voor onderwijs aan circa 918.000 leerlingen.

### De komst van de fusietoets

In de afgelopen jaren wordt de schaalgrootte van schoolbesturen in toenemende mate een politiek issue. Dit in die zin dat de vraag rijst of de scholen en schoolbesturen niet té groot zijn geworden. De twijfel over de effectiviteit van verdere schaalvergroting in de politiek leidt er in 2011 toe dat de zogeheten fusietoets wordt ingevoerd<sup>26</sup>. De fusietoets houdt in dat schoolbesturen fusie-voornemens in het vervolg eerst aan het ministerie van OCW moeten voorleggen alvorens tot fusie kan worden overgegaan.

## 2.2 Governance in het onderwijs

Deregulering en autonomievergroting waren in de jaren tachtig en negentig van de vorige eeuw belangrijke beleidsthema's in het onderwijs. Bekostigingssystemen werden in de vorm van de lumpsumbekostiging minder gereguleerd; er werden meer beleidsverantwoordelijkheden bij de schoolbesturen neergelegd. De premisse was dat laatstgenoemden in staat en bereid waren over de vervulling van die verantwoordelijkheden in dialoog te treden met relevante stakeholders.

In de jaren kort na de eeuwwisseling is deze thematiek nog vrij nieuw. Na een vrij intensieve fase van deregulering in de jaren negentig doet zich de vraag voor: kan het ministerie van OCW überhaupt nog wel sturen op het onderwijs, en zo ja, hoe dan? Zijn er nog sturingsinstrumenten aanwezig? Welke besturingsfilosofie hanteert de minister en sluit dit aan op enerzijds de gewenste beleidsruimte bij schoolbesturen en anderzijds de eindverantwoordelijkheid van de minister en de politiek?

Een antwoord op deze vragen wordt gezocht en gevonden in het thema 'governance in het onderwijs' of 'goed besturen'. In 2005 zet minister Van der Hoeven in de *Beleidsnotitie Governance* de besturingsfilosofie uiteen<sup>27</sup>. Deze komt er kort en goed op neer dat een belangrijke mate van autonomie en beleidsverantwoordelijkheid berust bij de schoolbesturen. Het is aan de schoolbesturen – zo stelt de notitie – dat het goed gaat in de scholen, dat de kwaliteit op orde is en de organisatie goed loopt. Hierop wordt toegezien door interne toezichthouders; zij moeten er op toezien dat de schoolbestuurders hun werk goed doen. Vervolgens borgt de minister door middel van extern toezicht dat het geheel, het stelsel, goed functioneert. De Inspectie van het onderwijs heeft daar een belangrijke rol in. Het schoolbestuur zorgt ervoor dat via deze verticale lijn met het ministerie adequaat verantwoording wordt afgelegd.

In eerste aanleg berust de beleidsverantwoordelijkheid volgens genoemde beleidsnotitie echter bij het schoolbestuur. Het is van belang dat het bestuur deze waarmaakt in een goede dialoog met stakeholders: het personeel, de ouders en de leerlingen. Zij moeten het bestuur kunnen aanspreken op organisatie en kwaliteit. Daarom zal de minister, zo wordt in de beleidsnotitie aangekondigd, voorstellen de informatie-, klacht- en medezeggenschapsrechten van deze geledingen te versterken. Hierdoor zal de horizontale verantwoording van de schoolbesturen vis à vis relevante stakeholders worden gestimuleerd.

23 Ministerie van OCW 2012, p. 107.

24 Onderwijsraad 2005, p. 24.

25 Ministerie van OCW 2012, p. 29.

26 *Stb.* 2011, 95.

27 *Kamerstukken II* 2004/5, 30 183, nr. 1.



In de jaren na 2005 worden de voorstellen uit de beleidsnotitie verwerkt in diverse maatregelen en wetwijzigingen. Zo worden schoolbesturen verplicht in hun organisatie een onderscheid aan te brengen tussen bestuur en intern toezicht<sup>28</sup>. In het mbo wordt de medezeggenschap van studenten versterkt en wordt voor het personeel de Wet op de ondernemingsraden ingevoerd<sup>29</sup>. De sectororganisaties komen met (updates van) codes 'goed bestuur'<sup>30</sup>; de leden van de sectorraden worden geacht zich aan deze codes te houden.

## 2.3 Het toezicht door de Inspectie van het onderwijs

De commissie onderzoekt de financiële problematiek bij Amarantis Onderwijsgroep in de periode 2007-2012. Aan het begin van deze periode heeft de Inspectie van het onderwijs op grond van de Wet op het onderwijstoezicht (WOT) de taak toe te zien op de *kwaliteit* van het onderwijs. De Inspectie wordt geacht de kwaliteit van het onderwijs te beoordelen en te bevorderen en over de ontwikkeling van het onderwijs te rapporteren. Om deze taak uit te oefenen verricht de Inspectie periodiek en incidenteel onderzoek naar kwaliteit bij de instellingen; dit gebeurt op grond van inhoudelijke toezichtskaders voor voortgezet onderwijs (vo) en middelbaar beroepsonderwijs (mbo). Het onderzoek mondt uit in rapportages van de Inspectie, die openbaar worden gemaakt. Als de instelling qua kwaliteit ernstig of langdurig tekortschiet, dan informeert de Inspectie de minister.

In 2008 treden twee wijzigingen op in de positie van de Inspectie. Ten eerste gaat de minister van OCW, i.c. de Inspectie, in het mbo weer toezien op de kwaliteit van de examinering<sup>31</sup>; dit was voorheen een aangelegenheid van de instellingen zelf (al dan niet in de vorm van het Kwaliteitscentrum Examinering, KCE). Ten tweede wordt de afdeling Rekenschap van de Auditdienst van OCW overgeheveld naar de Inspectie van het onderwijs. In dat kader wordt in een wijziging van de bijlage van het Organisatie- en mandaatbesluit OCW 2008 per 1 september 2008 mede als taak van de Inspectie omschreven: het beoordelen van de *financiële rechtmatigheid*, "door in ieder geval het verrichten van onderzoek naar de controlerapporten van de door het bevoegd gezag aangewezen accountant, naar de rechtmatigheid van bestedingen en de rechtmatigheid van het financieel beheer van de bekostigde onderwijsinstellingen"<sup>32</sup>.

Met ingang van 1 januari 2012 wordt de Inspectie via een wijziging van het Organisatie- en mandaatbesluit OCW 2008 voorts gemandateerd voor het treffen van sancties<sup>33</sup>. De Inspectie kan besluiten tot:

- het opschorten/inhouden < 15% van de bekostiging;
- het lager vaststellen van subsidie, dan wel het gedeeltelijk intrekken, wijzigen, terugvorderen;
- het aanbrenge van correcties op de bekostiging, en
- waarschuwingen geven / rechten ontnemen op grond van de Wet educatie en beroepsonderwijs met betrekking tot de kwaliteit van opleidingen en/of examinering.

Per 1 juli 2012 zijn deze sancties ook in de Wet op het onderwijstoezicht opgenomen<sup>34</sup>. Overigens is de toepassing van deze sancties verbonden aan een aantal specifieke, in de wet vermelde situaties.

Overigens kan in de periode die de commissie heeft onderzocht niet alleen de Inspectie, maar ook de minister van OCW de nodige interventies plegen als het gaat om kwaliteit van

28 Voor het mbo, zie *Stb.* 2009, 151; voor het voortgezet onderwijs zie *Stb.* 2010, 80.

29 *Stb.* 2010, 8.

30 VO-raad 2011; MBO Raad 2009.

31 *Stb.* 2008, 204.

32 *Stcrt.* 2008, 167.

33 *Stcrt.* 2011, 22751.

34 *Stb.* 2012, 118.

onderwijs en de financiën. Een samenvatting van de mogelijkheden is opgenomen in het tekstkader<sup>35</sup>.

### Over welke interventiemogelijkheden beschikken de minister en de Inspectie?

De minister kan anno 2012:

- a. In geval van tekort schietende *kwaliteit in het voortgezet onderwijs*
  - Maatregelen treffen w.o. aanzetten tot inzet extern deskundige
  - Bij te lage leerresultaten de bekostiging beëindigen (sinds 2010)
  - Ouders informeren over een zeer zwakke school als het bestuur dit niet doet (sinds 2012)
- b. In het geval van tekort schietende *kwaliteit in het beroepsonderwijs*:
  - De rechten m.b.t. de opleiding en/of de examinering intrekken; met eerstgenoemde intrekking eindigt ook de bekostiging
  - Maatregelen treffen w.o. aanzetten tot inzet extern deskundige
- c. In het geval van *financieel beleid in het voortgezet onderwijs en het beroepsonderwijs*: kan de minister de financiële rechtmatigheid en doelmatigheid onderzoeken en in het verlengde daarvan correcties aanbrenge n op de bekostiging
- d. *In het algemeen* kan de minister, zowel in het *voortgezet onderwijs als in het beroepsonderwijs*, (delen van) de bekostiging inhouden in het geval het bestuur handelt in strijd met wet- en regelgeving
- e. Voor het *voortgezet onderwijs* kan de minister in geval van wanbeheer aanwijzingen geven (sinds 2010).

De Inspectie van het onderwijs kan anno 2012:

*In het voortgezet en het beroepsonderwijs*:

- a. Onderzoek doen – regulier en specifiek - naar de kwaliteit van het onderwijs en de rechtmatigheid van de financiën, alsook naar de naleving van wet- en regelgeving (financiële rechtmatigheid: sinds 1-7-2012 in wet, vanaf 1-9-2008 in bijlage bij besluit)
- b. Als de kwaliteit van het onderwijs ernstig of langdurig tekortschiet of de naleving van art. 11 WOT tekortschiet: de minister informeren
- c. Rapporten opstellen en openbaar maken
- d. Sancties opleggen (vanaf 1-1-2012 o.b.v. besluit, vanaf 1-7-2012 o.b.v. WOT)
  - Beslissen tot inhouden bekostiging tot hooguit 15% bekostiging
  - Subsidie lager vaststellen, gedeeltelijk intrekken, wijzigen, terugvorderen
  - Correcties aanbrenge n op de bekostiging

*In het beroepsonderwijs* (vanaf 1-1-2012 o.b.v. besluit, vanaf 1-7-2012 o.b.v. WOT):

- e. Waarschuwingen geven / rechten ontnemen als het gaat om de kwaliteit van opleidingen / examinering

35 Zie voor een gedetailleerder beschrijving, zie Bijlage I.

## 3 Ontstaan en groei van Amarantis Onderwijsgroep

Voor een adequaat beeld van het ontstaan van de financiële problematiek bij Amarantis Onderwijsgroep gaat dit hoofdstuk in op de belangrijkste punten van het ontstaan en aansluitend de groei van de organisatie. Besproken worden de volgende momenten:

- het ontstaan van ROC ASA in de jaren negentig van de vorige eeuw (paragraaf 3.1);
- de fusie van ROC ASA met de Interconfessionele Scholengroep Amsterdam (ISA) tot Amarantis Onderwijsgroep in de jaren 2005-2007 (paragraaf 3.2);
- de fusie van Amarantis Onderwijsgroep met SIVOA in de jaren 2007-2009 (3.3).

Het hoofdstuk wordt afgesloten met een beschrijving van enkele kenmerken van de organisatie die voor het onderzoek relevant zijn (paragraaf 3.4) en enkele strategische keuzen die in de beginperiode worden gemaakt (paragraaf 3.5).

### 3.1 ROC ASA: voor behoud van identiteit

Zoals in het vorige hoofdstuk aangestipt, wordt in de jaren negentig ingezet op schaalvergroting van het middelbaar beroepsonderwijs. In die periode ontstaat in Utrecht de school *Abstede*, een christelijke scholengemeenschap voor onder meer meao, havo en mbo<sup>36</sup>. De school voert de christelijke identiteit relatief hoog in het vaandel. *Abstede* gaat aansluitend – evenals vele andere mbo-instellingen in die tijd – op zoek naar nieuwe fusiepartners. Dit wordt de eveneens christelijke *Mts Scutos* te Utrecht. De partners fuseren aan het begin van de jaren negentig tot de *Abstede – Scutos groep voor beroeps- en bedrijfsopleidingen*<sup>37</sup>.

Al vrij snel daarna volgt in 1995 een volgende fusie met *Amersteyn*, met mbo-aanbod in de sectoren economie en zorg&welzijn te Amersfoort. De naam van de nieuwe organisatie wordt *ASA Onderwijsgroep*, waarbij de afkorting staat voor *Abstede, Scutos en Amersteyn*<sup>38</sup>.

Inmiddels is helder dat het beleid van het ministerie van OCW niet stopt bij de SVM-operatie, maar dat wordt ingezet op vorming van regionale opleidingscentra, roc's. Om een roc te mogen zijn, moet ASA op zoek naar nieuwe partners. Het beschikt namelijk nog niet over educatie-aanbod en er mist nog mbo-aanbod in de hoek van de zorg. Voor wat betreft educatie wordt een relevante partner gevonden in het bestuur van het vrijgemaakt-gereformeerd vormingswerk in Amersfoort / Spakenburg<sup>39</sup>. Vervolgens blijkt dat in het verleden ooit aan één van de ASA-partners een licentie is afgegeven voor mbo-opleidingen in de zorgsector. Deze licentie is nooit benut, maar ook nooit komen te vervallen; er is zagezegd sprake van een 'slapende licentie'. Daarmee voldoet ASA aan de criteria om roc te mogen zijn. In 1996 is ASA Onderwijsgroep één van de eerste roc's in Nederland<sup>40</sup>.

In tien jaar tijd ontstaat kortom vanuit een christelijke meao te Utrecht een regionaal opleidingscentrum met mbo-aanbod in drie sectoren – techniek, economie en zorg&welzijn - en met educatie-aanbod zijnde het vormingswerk te Spakenburg. Deze ontwikkeling is voor mbo-instellingen in die tijd niet uniek; dit proces van bestuurlijke schaalvergroting wordt zoals gezegd gestimuleerd vanuit het ministerie van OCW. Het beleid is er op gericht mbo en educatie onder sterkere, regionaal verankerde bestuurlijke koepels te plaatsen. Wat wel bijzonder is, is dat ASA Onderwijsgroep langs de lijnen van de christelijke identiteit ontstaat. Dit is in die periode een bewuste keuze van eerst de directeur van de christelijke meao te Utrecht en later bestuurder van ASA. In een recente

36 Lenssen 2011, p. 51.

37 Lenssen 2011, p. 56; Onderwijsraad 2005, p. 40.

38 Onderwijsraad 2005, p. 40.

39 Lenssen 2011, p. 62.

40 Lenssen 2011, p. 65.

publicatie schrijft hij dat de mbo-instellingen destijds door het beleid van OCW werden aangezet tot fusies: “De vraag was niet of, maar met wie we verder zouden fuseren.”<sup>41</sup> Hij maakte vervolgens de keuze om voor christelijke partners te kiezen: “De waarde van levensbeschouwelijk georiënteerd onderwijs, ook in de beroepsvoorbereidende sector, woog voor mij zwaarder dan samengaan ter wille van de massa en de schaalvoordelen. Daarnaast had ik weinig vertrouwen in de kwaliteit van de potentiële partners en zag ik geen enkele toegevoegde waarde in fusies die meer van hetzelfde opleverden.”<sup>42</sup> Zijn keuze was anders gezegd dat ‘zijn’ christelijk mbo meer had aan fusies met gelijkgezind mbo dan aan ‘opgaan in de massa’ van algemeen bijzonder / neutraal mbo. Dit mede omdat de kwaliteit van het niet-christelijke mbo in zijn ogen niet al te best was én omdat er anders ‘meer van hetzelfde’ zou ontstaan, er zou niets te kiezen over blijven.

De keuze voor fusies langs christelijke lijnen was ingegeven door een positieve insteek: met elkaar lever je als christelijk mbo waarschijnlijk betere kwaliteit én blijft diversiteit in het veld overeind. Tegelijkertijd beschrijft de ASA-bestuurder in dezelfde publicatie ook dat de fusiepartners uit een vorm van overlevingsdrang handelden. Het was niet altijd een keuze om met elkaar samen te gaan in ASA: “De fusie kwam tot stand op basis van het besef dat de scholen afzonderlijk gezien het overheidsbeleid geen toekomst zouden hebben, maar het was ondanks dat zelfs geen verstandshuwelijk, hoogstens een bestuurlijk ‘moetje’.”<sup>43</sup> Veel inhoudelijke binding met elkaar was er eigenlijk niet: “Er was weinig gemeenschappelijke visie en overtuiging. De belangrijkste doelstelling was te overleven, dat wil zeggen de overheidsbekostiging veilig te stellen.”<sup>44</sup>

Medio jaren negentig gaat het fusieproces van ASA Onderwijsgroep overigens nog door. In 1996 wordt gefuseerd met mbo-opleidingen techniek en economie uit Amsterdam, met het zogeheten Europa College<sup>45</sup>. Ook de Stichting Beroepsbegeleidend Onderwijs te Leusden sluit zich aan bij ASA. In diezelfde periode komt ook de Academie voor Psychiatrie te Haarlem onder dezelfde bestuurlijke vleugels. Met dit alles wordt de naamstelling: ROC ASA. “De organisatie was daarmee de fase van mini-roc ontgroeid en behoorde inmiddels tot de grotere roc’s van Nederland.”<sup>46</sup>

“Politiek lagen de fusies van ROC ASA altijd moeilijk”, zo karakteriseert de Onderwijsraad de ontstaansgeschiedenis van ASA<sup>47</sup>. “Minister Ritzen wilde een veel kleiner aantal roc’s dan er gekomen zijn en wenste één roc per regio. Min of meer uit noodzaak werd het roc steeds groter, omdat de andere roc’s in de omgeving groter werden en ROC ASA niet achter wilde blijven. (...) De scholen sloten zich op vooral denominatieve gronden bij het ROC ASA aan, hoewel sommigen ook defensieve redenen hadden. Zij wilden zich niet aansluiten bij het andere roc in de stad.”

### 3.2 Fusie ISA/ASA: ‘school maken’ door integratie van vmbo en mbo

Na de eeuwwisseling gaat in Amsterdam het onderdeel van ROC ASA dat vroeger het Europa College Amsterdam was, samenwerken met de *Interconfessionele Scholengroep Amsterdam (ISA)*. Dit schoolbestuur biedt voortgezet onderwijs aan en beschikt over een getalsmatig vrij sterk voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs (vmbo). De voormalig ASA-bestuurder schrijft over ISA: “Deze organisatie voor voortgezet onderwijs was een natuurlijke partner als gevolg van de gemeenschappelijke opvattingen over identiteit, maar ook vanwege het omvangrijke aantal vmbo-leerlingen waarvoor zij verantwoordelijk was.”<sup>48</sup> ROC ASA Amsterdam en ISA gaan veel samenwerkingsprojecten aan, waaronder het

41 Lenssen 2011, p. 61.

42 Lenssen 2011, p. 57.

43 Lenssen 2011, p. 58.

44 Lenssen 2011, p. 59.

45 Onderwijsraad 2005, p. 40.

46 Lenssen 2011, p. 69.

47 Onderwijsraad 2005, p. 40.

48 Lenssen 2011, p. 84.

Beroepscollege TEC West, waarin het technisch vmbo en mbo samenkomen. De contacten op bestuurlijk niveau zijn vrij intensief. De samenwerking wordt in 2004-2005 een stap verder gebracht door een fusietraject in te gaan. Met ingang van januari 2006 vormen beide colleges van bestuur een personele unie; op 14 december 2006 gaan ISA en ROC ASA formeel samen in *Amarantis Onderwijsgroep*.

De fusie tussen ROC ASA en ISA ligt in het verlengde van de samenwerking die na de eeuwwisseling ontstaat. Met de fusie wordt beoogd een organisatie neer te zetten “waar vanuit een christelijke identiteit binnen zo klein mogelijke scholen, leerlingen van elk geloof en culturele achtergrond welkom zijn en waar het terugbrengen van de uitval, doorlopende leerlijnen vo-mbo, het voortdurend vernieuwen van onderwijs en het tegengaan van bureaucratie centraal staan.”<sup>49</sup> Met de fusie beogen de partners de krachten te bundelen, langs de lijnen van de christelijke identiteit, om a) relatief kleinschalig aanbod te behouden en bureaucratie te beperken en b) doorlopende leerlijnen tussen het voortgezet onderwijs en het mbo te realiseren. De Onderwijsraad geeft aan dat de grondslag voor deze fusie vooral is gelegen in onderwijskundige motieven: “het daadwerkelijk mogelijk maken van een doorlopende leerlijn voor de leerlingen/studenten. Een tweede motief voor fusie was het bundelen van de krachten van christelijke onderwijsinstellingen. Tot slot wilde men ook profiteren van schaalvoordelen die een grotere organisatie biedt.”<sup>50</sup>

Met de fusie komen onder het bestuur voortgezet onderwijs én mbo samen. Naast de christelijke identiteit is dit een vrij uniek kenmerk van Amarantis. Er zijn in ons onderwijsbestel namelijk niet zoveel van deze ‘gecombineerde’ schoolbesturen<sup>51</sup>.

#### **Overleg met medezeggenschapsorganen en vakbonden over de fusie<sup>52</sup>**

Over het voornemen tot fusie vindt vanaf 2005 overleg plaats tussen de Colleges van Bestuur van ISA en ASA met hun medezeggenschapsraden<sup>53</sup>.

De medezeggenschapsraad (MR) van ASA vindt dat doorgaande leerlijnen tussen het vmbo en mbo het beste gediend zijn bij de fusie; omdat overleg in Nederland het vmbo en mbo geïntegreerd gaan worden, is het mooi dat ISA en ASA met deze fusie voorop lopen want dat geeft concurrentievoordeel. In één organisatie kun je de integratie veel beter regelen. Beter aansluiting zal voortijdig schoolverlaten kunnen voorkomen. De MR van ROC ASA stemt in met het voornemen tot fusie<sup>54</sup>.

De gemeenschappelijke medezeggenschapsraad (GMR) van ISA heeft adviesrecht ten aanzien van de fusie. De GMR vindt dat niet bewezen is dat doorgaande leerlijnen uitval van leerlingen beperken. Het is beter eerst de al bestaande samenwerking te intensiveren en te kijken wat daarin werkt dan nu in een fusie te stappen. De havo/vwo-scholen van ISA hebben bovendien niets aan de fusie. ISA moet eerst in eigen huis orde op zaken stellen. De GMR laat op 22 juni 2005 schriftelijk aan het CvB van ISA weten negatief te adviseren over de fusie<sup>55</sup>.

49 Ontleend aan Jaarbericht 2006 ISA-ASA.

50 Onderwijsraad 2010, p. 91.

51 Het bestuur van de Christelijke onderwijsgroep Vallei en Gelderland Midden (COG) is er één; dit bestuur gaat over ROC A12 te Ede en het Arentheemcollege te Arnhem. Een ander voorbeeld is het bestuur van het Noorderpoort College te Groningen en omgeving, dat in 22 scholen zowel mbo- als vo-onderwijs en educatie aanbiedt.

52 In deze paragraaf richt de commissie zich op de personele medezeggenschap ten tijde van de beide fusies. Overigens merkt de commissie op dat ouders, studenten en leerlingen bij de betreffende fusies eveneens medezeggenschapsrechten hebben gehad, met name daar waar het de gevolgen voor deze doelgroepen betrof. Aangezien de commissie in de documenten géén bezwaren van ouder-/leerling- en/of studentengeleding ten aanzien van de beide fusies heeft aangetroffen, gaat zij er van uit dat dergelijke bezwaren niet in de richting van de betreffende Colleges van Bestuur zijn geuit.

53 ISA-ASA samen? Gemeenschappelijk bulletin, nr. 4 juni 2005.

54 Ontleend aan ISA-ASA samen? Gemeenschappelijk bulletin, nr. 4 juni 2005.

55 Brief van 22-06-2005.

Het CvB reageert in september op deze brief, waarin punt voor punt op de argumenten van de GMR wordt ingegaan<sup>56</sup>. Aangegeven wordt dat ISA als organisatie te klein is geworden om adequaat te kunnen investeren in het personeel. Daarom wordt ingezet op schaalvergroting. Het CvB kiest er daarbij voor te zoeken naar een partner waarmee ook een bijdrage kan worden geleverd aan het verhelpen van een belangrijk probleem in het onderwijsbestel, namelijk de hoge schooluitval: “Wij zijn van mening dat wij daar een uniek antwoord op aan het ontwikkelen zijn, dat school zal maken in Nederland. Het ministerie en de gemeente steunen dit.” Het CvB nodigt de GMR uit om over de fusie in gesprek te blijven.

Dat laatste gebeurt ook. Onderwerp van gesprek is de lagere inschaling van het personeel bij ISA ten opzichte van het personeel van ASA. Het personeel van ISA blijkt verhoudingsgewijs vaker dan bij ASA in de zogeheten beloningsschaal LB dan in LC te zitten<sup>57</sup>. De GMR van ISA wil dat het personeel in gelijke mate als bij ASA wordt bevorderd naar schaal LC<sup>58</sup>. Op 19 september 2006 brengt de GMR dit punt expliciet in bespreking. Het CvB geeft aan één en ander te zullen doorrekenen.

Op 2 november 2006 geeft het CvB naar beide medezeggenschapsorganen schriftelijk aan dat er als gevolg van de fusie geen gedwongen ontslagen zullen vallen<sup>59</sup>. Tevens wordt aangegeven dat men bereid is voor beide formaties geoordeelde fondsen in te stellen voor onder meer beloningsdifferentiatie onder het personeel.<sup>60</sup> Niet alleen binnen de ASA-formatie maar ook binnen de ISA-formatie zal 30% van het personeel uit LB naar LC kunnen overstappen<sup>61</sup>.

In november en december 2006 vinden tevens twee overleggen plaats met de vakbonden in het zogeheten decentraal & instellingsgeorganiseerd overleg (dgo/igo)<sup>62</sup>. Aan de orde zijn de eventuele rechtspositionele gevolgen van het voorgenomen fusiebesluit. Mocht van dergelijke gevolgen sprake zijn, dan hebben de vakbonden op grond van de relevante cao's inspraak op het overeen te komen sociaal plan. De besturen van ISA en ASA betrekken het standpunt dat door de fusie geen ontslagen zullen vallen; ook gedwongen overplaatsingen over de grens van het voortgezet onderwijs en het beroepsonderwijs heen, zullen niet aan de orde zijn. De secundaire arbeidsvoorwaarden zullen worden geharmoniseerd<sup>63</sup>. Een sociaal plan is derhalve niet nodig<sup>64</sup>. Het CvB zegt toe de inschalingskwestie van het personeel van ISA op te zullen lossen voor 1 april 2007. Dat gebeurt aansluitend ook<sup>65</sup>.

### 3.3 De fusie met SIVOA: Amarantis Onderwijsgroep groeit door

Eind 2006, begin 2007 fuseren ROC ASA en ISA tot Amarantis Onderwijsgroep. Vrij kort op deze fusie volgt een versnelling in de samenwerking met de *Stichting Interconfessioneel Voortgezet Onderwijs Almere* (SIVOA). Deze stichting heeft al sinds 1999 contact met ISA<sup>66</sup>. Na toenemend contact en samenwerking besluiten SIVOA en Amarantis in 2007 dat met ingang van 2008 sprake zal zijn van een personele unie van de colleges van bestuur van beide organisaties. Op 1 januari 2009 wordt SIVOA ook formeel onderdeel van Amarantis Onderwijsgroep.

56 Brief van 05-09-2005, kenmerk 0503349/DBN.

57 Schaal LB was vroeger schaal 10, schaal LC was schaal 11.

58 Verslag vergadering 20-4-2006 GMR – CvB. Verslag vergadering 19-9-2006 Bijeenkomst GMR ISA en PMR ASA.

59 Brief d.d. 02-11-2006, kenmerk 2006003825/DBN.

60 Brief d.d. 17-11-2006 kenmerk U060817/CvB.

61 Verslag vergadering 25-09-2006; bijeenkomst PMR ASA.

62 Verslag IGO/DGO 21-11-2006; 21-12-2006.

63 Zie onder meer Notitie Arbeidsvoorwaardelijke gevolgen fusie ISA-ASA d.d. 23-05-2005.

64 Overigens beschikten de fusiepartners wel ieder over een Sociaal Statuut.

65 Verslag IGO/DGO 20-05-2008.

66 Fusierapport SIVOA en Amarantis Onderwijsgroep, p. 2.



Het confessioneel voortgezet onderwijs in Almere heeft sinds de eeuwwisseling contact met de collega's in Amsterdam. Men heeft "blijvende belangstelling voor elkaar en nieuwsgierigheid naar de ontwikkelingen bij de ander."<sup>67</sup> SIVOA ziet verdere schaalvergroting als gewenst en zoekt aansluiting bij een grotere onderwijsorganisatie. In de periode 2004-2006 blijkt dat ISA en ROC ASA in staat zijn te fuseren; bestuurders van SIVOA kijken mee bij en in dit proces<sup>68</sup>. Dit geeft "SIVOA het vertrouwen dat ook de Almeerse scholen in die organisatie hun eigen karakter en couleur locale kunnen behouden en toch volwaardig deel van de grotere instelling kunnen worden."<sup>69</sup> In 2007 sluit men een intentieverklaring en eind 2008 wordt de fusie beklonken.

Overigens heeft SIVOA twee jaar daarvoor, in juli 2005 een intentieverklaring tot intensivering van de samenwerking afgesloten met Prisma te Almere, een stichting die christelijk primair onderwijs in deze regio aanbiedt<sup>70</sup>. Deze intentieverklaring noemt als redenen onder meer het versterken van de posities en functies van het confessioneel onderwijs in Almere en het versterken van de onderwijskundige en bedrijfsmatige processen. Beoogd wordt onder meer een integratie van de ondersteunende diensten van Prisma en SIVOA.

Omdat de directeur/bestuurder van SIVOA betrokken is geweest bij het opstellen van de statuten van Amarantis Onderwijsgroep in 2006, leidt de fusie met SIVOA niet tot grote wijzigingen in de statuten. De grondslag van de nieuwe organisatie blijft ongewijzigd. De bestuurder van SIVOA treedt met de fusie als lid toe tot het CvB van Amarantis Onderwijsgroep. In de Raad van Toezicht van Amarantis wordt plaats gemaakt voor twee toezichthouders uit SIVOA, waarvan één plaats direct wordt ingevuld en één in 2010<sup>71</sup>. Het onderwijs te Almere wordt geclusterd onder een eigen groepsdirectie 'Onderwijsgroep Almere'.

### **Overleg met medezeggenschapsorganen en vakbonden over de fusie**

Net als bij de voorgaande fusie vindt overleg plaats tussen de Colleges van Bestuur van Amarantis en SIVOA met de medezeggenschapsraden.

In april en mei 2008 bespreekt het CvB met de overkoepelende gemeenschappelijke medezeggenschapsraad (GMR) van Amarantis Onderwijsgroep over het voornemen tot fusie met SIVOA<sup>72</sup>. Door de CvB-voorzitter wordt tijdens deze bijeenkomsten toelichting gegeven op de motieven voor de fusie. De organisaties streven dezelfde doelen na met het onderwijs. Amarantis Onderwijsgroep is al een aantal mbo-opleidingen in Almere gestart; de stad zal uitgroeien tot de 4<sup>e</sup> stad van Nederland. "De fusie maakt een doorlopende leerweg mogelijk en beide scholen zijn confessioneel. Er vinden overigens nog meer fusies plaats tussen scholen in Almere zoals ROC Flevoland met het ROC van Amsterdam." De rechtspositionele gevolgen voor het personeel zijn zeer beperkt<sup>73</sup>. De GMR meldt vervolgens dat het heeft besloten in te stemmen met het voornemen om te fuseren. Dit wordt begin september 2008 bevestigd in een brief van de GMR aan het CvB<sup>74</sup>.

Het overleg tussen de MR van de school Het Baken en het CvB van SIVOA begint in 2007. In maart 2008 wordt duidelijk dat de MR aarzelingen heeft ten aanzien van de fusie<sup>75</sup>. Op 23 juni 2008 meldt de MR aan het CvB dat met name de strategische noodzaak van de fusie niet duidelijk is<sup>76</sup>. Er is bovendien twijfel over de mogelijkheid voor Het Baken om

67 Fusierapport SIVOA en Amarantis Onderwijsgroep, p. 2.

68 Fusierapport SIVOA en Amarantis Onderwijsgroep, p. 30.

69 Fusierapport SIVOA en Amarantis Onderwijsgroep, p. 2.

70 Intentieverklaring bestuurlijke samenwerking Prisma en SIVOA Almere, juli 2005.

71 Ontleend aan schrijven Molenkamp d.d. 13-11-2012.

72 Verslag GMR 03-04-2008; verslag GMR 22-05-2008.

73 Verslag GMR 19-06-2008.

74 Brief d.d. 05-09-2008.

75 Notitie 'begeleidende nota standpunt MR maart 08' van 17-03-2008.

76 Brief van de MR aan het CvB SIVOA, 23-06-2008.

een eigen beleid te kunnen blijven voeren. Al met al heeft de MR “niet het vertrouwen dat een te nemen fusiebesluit een gezonde basis kent.” De MR acht het niet verantwoord in te stemmen met het fusievoorstel, maar wil wel in overleg blijven met het CvB over de wijze waarop aan de voorwaarden tegemoet kan worden gekomen.

In de maanden juli en augustus wordt door het CvB hard gewerkt om aan de bezwaren van de MR van Het Bakken tegemoet te komen. De MR meldt per brief aan het CvB dat “een stroom van informatie” is aangeleverd en dat dit de raad positief stemt<sup>77</sup>. De MR verleent met de brief instemming aan het voornemen tot fusie. Overigens wordt ten tijde van het definitieve fusiebesluit bekend dat voor 80 formatieplaatsen aan personeel bij Het Bakken dat werkzaam is in schaal LB, bevordering plaatsvindt naar schaal LC<sup>78</sup>.

Het CvB van Amarantis Onderwijsgroep en SIVOA overlegt vanaf mei 2008 ook met de vakbonden over de fusie<sup>79</sup>. Aangegeven wordt dat de fusie geen personele gevolgen zal opleveren en dat voor wat betreft de arbeidsvoorwaarden “de beste regelingen zullen prevaleren”. Mede ingegeven door de inbreng van de MR van Het Bakken, brengen de vakbonden wel een puntenlijst van voorwaarden in in het overleg<sup>80</sup>. Eén van de punten is dat de onderwijsgroep de bestaande bekostiging en budgetallocatie behoudt. “Het budget vermindert niet door de fusie”. In het overleg wordt afgesproken dat er een financiële nulmeting komt voor SIVOA om in beeld te brengen en te houden hoe onderwijsgroep Almere wordt bekostigd<sup>81</sup>.

In de daarop volgende periode blijkt het voor de MR lastig de nulmeting gerealiseerd te krijgen<sup>82</sup>. Deze wordt begin 2010 opgeleverd<sup>83</sup>. Hieruit blijkt volgens de MR dat Almere jaarlijks zo’n 8% minder gealloceerd krijgt dan voorheen. Dit leidt tot het nodige overleg en uiteindelijk een brief aan het CvB.<sup>84</sup> De brief bevat een uitleg over de begrotings- en allocatiesystematiek. “De afspraak om een 0-meting uit te voeren en de uitkomsten daarvan te bespreken moet niet leiden tot een discussie over Amarantis’ allocatiesystematiek.” De MR antwoordt hierop in september 2010<sup>85</sup>. Daarin herinnert zij het CvB aan de afspraak dat er na de fusie evenveel middelen voor het primaire proces beschikbaar zouden zijn als daarvoor. De MR vindt dat het CvB deze afspraak niet nakomt. De MR geeft aan een stap naar de Ondernemingskamer te overwegen, omdat dit het enige alternatief is om een bestuur ter verantwoording te roepen en te vragen afspraken na te komen. De MR zoekt hierover contact met de vakbonden; tot een procedure komt het uiteindelijk niet. De voorzitter van de MR legt zijn functie neer.

### 3.4 Typering van de Ausgangssituatie

Er zijn drie aspecten te benoemen die de Ausgangspositie van Amarantis Onderwijsgroep in de beginjaren typeren. Dat zijn: de christelijke identiteit, de omvang van het leerlingenaantal en de diversiteit van het onderwijsaanbod.

#### Identiteit

Identiteit kan mensen en organisaties binden, en aldus bijdragen aan een hoogwaardig onderwijsaanbod. De fusies tussen ASA, ISA en later Amarantis en SIVOA komen mede om die reden tot stand. Maar ook speelt mee dat men liever ‘met elkaar’ fuseert dan

77 Brief van MR aan CvB SIVOA, 26-09-2008.

78 Ontleend aan email voormalig MR-lid, d.d. 19-09-2012; interview Krijt & Duinmaijer d.d. 20-09-2012.

79 Verslag IGO/DGO 20-05-2008.

80 Verslag IGO/DGO 20-06-2008. Zie tevens Afspraken tussen de vakorganisaties Aob, CNV, UNIENFTO en de CvB's van Amarantis Onderwijsgroep en SIVOA, versie 13-02-2009.

81 Verslag IGO/DGO 20-06-2008. Afspraken tussen de vakorganisaties Aob, CNV, UNIENFTO en de CvB's van Amarantis Onderwijsgroep en SIVOA, versie 13-02-2009.

82 Notitie aan vakbondsbestuurders ten behoeve van voorbereiding DGO 14-10-2009.

83 Notitie ‘De financiële 0-meting Onderwijsgroep Almere’.

84 Brief U100631/CvB d.d. 10-06-2010.

85 Brief aan CvB-Amarantis, i.c. mw. Verkerk d.d. 01-09-2010.



met een partner die niet tot dezelfde denominatie behoort dan wel ophoudt te bestaan. Anders gezegd: het gaat bij de fusies niet alleen om de aantrekkelijkheid van de christelijke identiteit als zodanig, maar identiteit vormt ook een 'vluchtheuvel' waarop partners elkaar kunnen opzoeken en vasthouden, in een omgeving waarin concurrenten langs andere lijnen komen tot bestuurlijke krachtenbundeling.

### **Omvang: groot én klein**

Bij aanvang in 2007 telt Amarantis Onderwijsgroep zo'n 28.000 leerlingen, waarvan een kleine 10.000 leerlingen voortgezet onderwijs volgen en tegen de 18.000 leerlingen middelbaar beroepsonderwijs. De organisatie is daarmee één van de grootste schoolbesturen in Nederland, met onder zijn hoede één van de grootste regionale opleidingscentra (roc's) van het land. In de jaren volgend op de start groeit het leerlingenaantal bij het voortgezet onderwijs tot zo'n 13.000; het mbo groeit tot iets boven de 18.000 studenten<sup>86</sup>.

Dit zijn zoals gezegd grote, absolute aantallen. Als we de aantallen vergelijken met landelijke gemiddelden dan zien we dat een schoolbestuur in het voortgezet onderwijs in 2011 gemiddeld voor zo'n 2.800 leerlingen de verantwoordelijkheid draagt<sup>87</sup>. In het mbo ligt het gemiddeld aantal studenten waarvoor een instellingsbestuur verantwoordelijk is in 2011 op 9.300 leerlingen<sup>88</sup>. Op niveau van het schoolbestuur is Amarantis Onderwijsgroep wat het vo betreft dus bijna 5x groter en wat het mbo betreft zo'n 2x groter dan het landelijk gemiddelde.

Tegelijkertijd moet bij deze cijfers worden opgemerkt dat het onderwijsaanbod van Amarantis zich bevindt in een viertal, enigszins gescheiden regio's, te weten: Utrecht, Amersfoort, Amsterdam/Zaanstad en Almere. Voor wat betreft het aanbod van middelbaar onderwijs is Amarantis in géén van deze regio's een bijzonder grote aanbieder. In Utrecht bedraagt het marktaandeel voor het mbo-volijtsonderwijs (bol) bijvoorbeeld 18%, voor de duale opleidingen (bbl) 2,5%<sup>89</sup>. In Amersfoort omvat het marktaandeel 11% voor de voltijds- en 17% voor de duale opleidingen. In Amsterdam/Zaanstad is het mbo-marktaandeel van Amarantis 12% als het om de voltijdsopleidingen gaat en 4% van de duale opleidingen. In Almere is het mbo-aanbod qua volume verwaarloosbaar. Voor wat betreft het voortgezet onderwijs geldt dat Amarantis dit aanbiedt in Amsterdam/Zaanstad en in Almere. Amarantis Onderwijsgroep is in de regio Amsterdam het grootste schoolbestuur met voortgezet onderwijs.

De organisatie is kortom als groot te typeren als het om het totaal aantal leerlingen gaat én als het gaat om het aanbod voortgezet onderwijs in de regio Amsterdam/Zaanstad. Als we de regionale spreiding van het mbo en de marktaandelen per regio in ogenschouw nemen, dan is Amarantis tegelijkertijd ook te kenschetsen als 'kleine aanbieder'.

### **Diversiteit van het aanbod**

Kenmerkend voor Amarantis Onderwijsgroep is de diversiteit van het onderwijsaanbod. Het biedt alle soorten voortgezet onderwijs aan: praktijkonderwijs en vmbo, havo en vwo. Het biedt tevens middelbaar beroepsonderwijs aan, op vier niveaus en in twee leerwegen (voltijds en duaal, oftewel 'bol' en 'bbl'). Amarantis beschikt voorts hier en daar over aanbod dat onder de noemer educatie valt: voor zowel gemeente Bunschoten als voor gemeente Amsterdam worden educatietrajecten uitgevoerd. Dit aanbod is echter zeer kleinschalig wanneer het vergeleken wordt met het educatieaanbod van andere roc's.

De combinatie van vo- en mbo-aanbod door één bestuur komt overigens in de sector beroepsonderwijs en volwasseneneducatie vaker voor. Bijvoorbeeld bij vakinstellingen en bij de agrarische opleidingscentra (aoc's). Deze besturen bieden veelal mbo én daarop

86 Ontleend aan deelrapportage E&Y, paragraaf 3.2.1.

87 Ministerie van OCW 2012, p. 29.

88 Ministerie van OCW 2012, p. 29.

89 Jaarstukken 2011 Amarantis Onderwijsgroep, p. 116.

voorbereidend vmbo aan, met beroepsgerichte leerwegen. Vakinstellingen en aoc's bieden meestal geen praktijkonderwijs, havo en/of vwo aan; ook educatieaanbod komt bij deze instellingen niet voor. Er zijn dus wel enkele andere schoolbesturen in Nederland die net als Amarantis Onderwijsgroep een inhoudelijk divers aanbod hebben, maar zij zijn op de vingers van één hand te tellen<sup>90</sup>.

### 3.5 Strategische keuzen

Amarantis Onderwijsgroep kiest vanaf de beginperiode voor strategische uitgangspunten die mede bepalend zijn voor het functioneren van de organisatie<sup>91</sup>. Deze keuzen blijven gedurende de onderzoeksperiode van de commissie, dus tot maart 2012, nagenoeg ongewijzigd.

#### Doorlopende leerlijnen

Een belangrijk onderwijsinhoudelijk uitgangspunt van de organisatie is het 'centraal stellen van de leerloopbaan van de leerling'. Men wil leerlingen zoveel mogelijk ondersteunen in hun onderwijsloopbaan, vooral door het creëren van doorlopende leerlijnen. Met dat laatste wordt dan vooral bedoeld een doorlopend onderwijsprogramma vanuit het vmbo naar het mbo. Het onderwijsaanbod en programmering van het vmbo zou zoveel als mogelijk is een vervolg dienen te krijgen in een mbo-programma. Zodanig dat leerlingen geen 'overgang' of 'knip' ervaren tussen het vmbo en mbo. Dit uitgangspunt vormt onder meer de insteek van het initiatief 'TEC West' in Amsterdam, een school waarin eerst ISA en ASA gezamenlijk en later Amarantis één doorlopend aanbod van techniekopleidingen probeert te realiseren. Ook start Amarantis vanuit dit uitgangspunt in de zomer van 2008 met diverse zogeheten VM2-experimenten; met deze trajecten zouden leerlingen vanaf de derde klas versneld kunnen worden toegeleid naar een niveau 2 mbo-kwalificatie<sup>92</sup>.

#### Inzet op groei van het aantal leerlingen

Amarantis Onderwijsgroep zet in op groei van het aantal leerlingen. Uitgangspunt is per jaar circa 4% te groeien<sup>93</sup>. In eerste aanleg wordt dit uitgangspunt nagestreefd door middel van het aangaan van fusies. Na de fusie met SIVOA probeert men dit te realiseren door middel van het starten van nieuwe opleidingen en het verbeteren van de huisvesting van het onderwijs.

#### Geen gedwongen ontslagen

Ten tijde van de fusies maar ook in de jaren die daarop volgen, wordt het uitgangspunt gehanteerd dat Amarantis Onderwijsgroep geen mensen ontslaat als gevolg van leerlingenterugloop. Als een school of opleiding krimpt, dan geldt dat voor de betreffende werknemers vervangend werk wordt gezocht. De schaal van de organisatie is er immers groot genoeg voor. Een sociaal plan met de vakbonden overeenkomen is dan ook niet nodig.

#### Collegiaal bestuur en management

Zowel op het niveau van het College van Bestuur als op dat van de groepsdirecties geldt het uitgangspunt van 'collegiaal bestuur'<sup>94</sup>. Dit houdt in dat men als team – groepsdirectie en/of CvB - verantwoordelijk is voor het realiseren van gestelde doelen<sup>95</sup>. Men legt als team verantwoording af aan het hoger gelegen orgaan. In de groepsdirecties en in het CvB zijn portefeuillehouders aangewezen, voor de domeinen onderwijs, personeel, middelen en strategie&beleid. De portefeuillehouders gelden als inhoudelijk 'trekker' op het betreffende domein; zij hebben echter als het om hun portefeuille gaat geen hiërarchische bevoegdheid ten opzichte van hun collega's op hetzelfde niveau.

90 Zie noot 51.

91 Zie onder meer: Amarantis Onderwijsgroep, *Hoe werkt het? Regeling Bestuur en Toezicht*, januari 2009.

92 Zie over VM2 [http://www.aanvalopschooluitval.nl/vervolg.php?h\\_id=10&s\\_id=55&v\\_id=240](http://www.aanvalopschooluitval.nl/vervolg.php?h_id=10&s_id=55&v_id=240).

93 Ontleend aan deelrapportage E&Y, paragraaf 3.21 en paragraaf 3.6.

94 Zie tevens deelrapportage E&Y, paragraaf 4.3; Amarantis Onderwijsgroep, *Hoe werkt het? Regeling Bestuur en Toezicht*, januari 2009.

95 Amarantis Onderwijsgroep, *Hoe werkt het? Regeling Bestuur en Toezicht*, januari 2009, p. 42.

### **Decentrale verantwoordelijkheden en bevoegdheden**

Amarantis Onderwijsgroep kiest er voor relatief veel verantwoordelijkheden en bevoegdheden decentraal in de organisatie te beleggen<sup>96</sup>. Men staat een 'platte organisatiestructuur' voor met drie lagen: het CvB, de groepsdirecties en daaronder de 'resultaatsverantwoordelijke eenheden'. Deze eenheden bestaan uit teams van docenten die verantwoording afleggen aan de groepsdirectie. Op grond van dit uitgangspunt wil men bereiken dat de beslissingen die over het onderwijs gaan, ook zo dicht mogelijk op de werkvloer genomen worden. De opdracht van de groepsdirectie is ervoor te zorgen dat de activiteiten van de eenheden zo goed mogelijk aansluiten bij en uitvoering geven aan de centraal gestelde beleidskaders.

### **'Top down' model van financiële allocatie**

De groepsdirecties stellen – in lijn met relevante beleidskaders – jaarlijks hun groepsresultaat- en activiteitenplan ('grap') op. Dat doen de stafdiensten ook, in de vorm van dienstresultaat- en activiteitenplan ('drap'). Om de plannen te realiseren krijgen de directies een budget toegekend. Dit budget komt als volgt tot stand. De groepsdirecties geven aan de directie Financiën door van welke leerlingprognose zij uitgaan. Op grond daarvan wordt een inschatting gemaakt van het totale budget dat OCW aan Amarantis Onderwijsgroep zal toekennen. De stafdiensten leveren hun plannen in; de totale omvang van deze 'overhead' wordt bepaald en in mindering gebracht op de van OCW te verwachten baten. De resterende baten worden verdeeld over de groepsdirecties<sup>97 98</sup>.

---

96 Zie tevens deelrapportage E&Y, paragraaf 4.3.

97 Zie tevens deelrapportage E&Y, paragraaf 4.4.2.

98 In het kader van het hoor en wederhoor op het concept-rapport geeft Molenkamp aan dat over het geheel overleg plaatsvond in het CvB en in de Raad van Portefeuillehouders, waarin alle groepsdirecties en staven vertegenwoordigd waren. Ontleend aan schrijven Molenkamp d.d. 13-11-2012.

## 4 De financiële problematiek

De commissie heeft als opdracht de feiten en omstandigheden te onderzoeken die hebben geleid tot het ontstaan van de financiële problematiek bij Amarantis Onderwijsgroep. Daartoe heeft zij een aantal specifieke onderzoeksvragen geformuleerd die nader zijn onderzocht door Ernst & Young. De deelrapportage van dit deelonderzoek is integraal opgenomen in bijlage II bij dit rapport.

In dit hoofdstuk staat de commissie stil bij de feiten zoals die blijken uit dit deelonderzoek. Allereerst wordt de ontwikkeling van de financiële positie van Amarantis Onderwijsgroep geschetst (paragraaf 4.1). Aangezien het huisvestingsdossier een belangrijke bijdrage aan deze ontwikkeling levert, wordt in paragraaf 4.2 bij dat dossier stilgestaan. Vervolgens komt de planning & control cyclus aan de orde (paragraaf 4.3) De financieringsbehoefte van de organisatie – begin 2012 aanleiding tot berichtgeving in de media en discussie in de politiek – wordt in paragraaf 4.4 beschreven. Ten slotte komt rolvulling van de instellingsaccountant aan de orde (paragraaf 4.5).

In dit hoofdstuk baseert de commissie zich in haar beschrijving voornamelijk op de feiten zoals deze uit het deelonderzoek naar voren komen; waar relevant worden daar door de commissie aspecten of nuances aan toegevoegd. In hoofdstuk 5 zal de commissie de feiten – ook daar waar het gaat om de besluitvormingsprocessen bij het College van Bestuur en de Raad van Toezicht - nader duiden.

### 4.1 De financiële positie

De ontwikkeling van de financiële positie van Amarantis Onderwijsgroep kan aan de hand van in hoofdzaak de feiten uit het deelrapport als volgt worden beschreven.

#### Geen sterke startpositie

De commissie leidt uit het deelonderzoek af dat Amarantis Onderwijsgroep bij de start in 2007 geen goede financiële uitgangspositie kent. Het eigen vermogen van ISA is daags voor de fusie € 0,7 miljoen negatief; dat van ASA is op dat moment € 19 miljoen positief. In 2011 is het eigen vermogen gedaald naar 10,5 miljoen. Deze daling hangt mede samen met het negatieve exploitatieresultaat van € 20 miljoen in 2011. Daaraan voorafgaand in 2010 dragen de vrijval van de zogeheten *BAPO-voorziening* en de de-consolidatie van *Onderwijs in Bedrijf*<sup>99</sup> voor € 7,5 miljoen in positieve zin bij aan het eigen vermogen.

#### Lage solvabiliteit

In tabel 4.1 is de ontwikkeling van de ratio's van solvabiliteit, liquiditeit en rentabiliteit bij Amarantis Onderwijsgroep in beeld gebracht <sup>100</sup>.

99 De Stichting Onderwijs in Bedrijf is onderdeel van Amarantis Onderwijsgroep; het verzorgt niet-bekostigd onderwijs (bedrijfsopleidingen) en heeft een rol in de praktijkcomponent van enkele mbo-locaties, waaronder Leerhotel Het Klooster te Amersfoort. In de beginjaren van Amarantis Onderwijsgroep draait deze stichting met verlies en is de vermogenspositie negatief; door de stichting niet meer mee te nemen in de Jaarrekening van Amarantis Onderwijsgroep (de-consolidatie) neemt het vermogen van deze organisatie toe.

100 Solvabiliteit staat voor de verhouding van het eigen vermogen tot het totaal vermogen. Idealiter ligt deze ratio in het onderwijs hoger dan 20% (Commissie-Don 2009). Liquiditeit betreft de vraag of men aan lopende verplichtingen kan voldoen (activa/passiva); de norm van de commissie-Don is dat deze ratio groter moet zijn dan 0,5. Bij rentabiliteit gaat het over het gerealiseerde resultaat in relatie tot het vermogen; de norm van de commissie-Don is dat deze groter moet zijn dan 0%.

**Tabel 4.1 Ontwikkeling ratio's Amarantis Onderwijsgroep<sup>101</sup>**

|                       | 2006  | 2007  | 2008  | 2009  | 2010  | 2011  |
|-----------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Solvabiliteit (EV/TV) | 19,9% | 19,6% | 16,1% | 15,0% | 21,1% | 8,2%  |
| Liquiditeit           | 0,5   | 0,3   | 0,7   | 0,7   | 0,5   | 0,3   |
| Rentabiliteit         | -0,1% | 1,5%  | 1,4%  | 0,0%  | 0,7%  | -8,2% |

Er kan onder meer op drie manieren naar de omvang van deze ratio's worden gekeken: a) hoe verhoudt deze zich tot de norm die het bestuur zichzelf heeft gesteld, b) hoe verhoudt de omvang van de ratio's zich tot landelijke gemiddelden en c) hoe verhouden ze zich tot signaleringswaarden van de Inspectie van het onderwijs?

Ten eerste: het Treasury Statuut van Amarantis Onderwijsgroep noemt een interne norm voor solvabiliteit van 20% als het gaat om de verhouding tussen eigen vermogen en totaal vermogen; voor wat betreft liquiditeit is de interne norm 0,5<sup>102</sup>. Deze interne normen worden zoals uit tabel 4.1 blijkt, niet in alle jaren behaald.

Ten tweede: als het om solvabiliteit gaat, ligt dit percentage in het voortgezet onderwijs en het mbo de laatste jaren gemiddeld tussen de 41% en 50%; de solvabiliteit van Amarantis ligt in de periode 2007-2012 aanzienlijk lager dan deze landelijke gemiddelden. Dat geldt ook voor de liquiditeit.

Ten derde: de signaleringgrens die de Inspectie van het onderwijs voor solvabiliteit – in de betekenis van eigen vermogen ten opzichte van totaal vermogen – hanteert is 20%. De signaleringgrenzen voor liquiditeit en rentabiliteit liggen op 0,5 respectievelijk 0%. De norm van liquiditeit haalt Amarantis in de verschillende jaren net; de solvabiliteit van Amarantis blijft in de meeste jaren onder de signaleringgrens.

De ratio's van Amarantis Onderwijsgroep laten voorts in de jaren volgend op de fusie geen sterk opwaartse lijn zien. Opvallend is wel dat de solvabiliteit in 2010 fors stijgt. Daar moet bij worden opgemerkt dat dit volgens het deelonderzoek lager zou zijn uitgekapt als

- ten eerste de *Stichting ROC ASA Onderwijs in Bedrijf* niet zou zijn ge-de-consolideerd en
- ten tweede de tot dan toe nog *verplichte BAPO-voorziening* niet zou zijn vervallen ten gunste van de algemene reserve<sup>103</sup>.

### Onverwacht tekort op huisvestingsportefeuille ISA

Na de fusie tussen ROC ASA en ISA komt in 2007 onverwachts aan het licht dat in de *huisvestingsportefeuille van ISA* voor € 7,6 miljoen aan vo-uitgaven wordt aangetroffen die geen waarde toevoegen aan de te ontwikkelen huisvesting<sup>104</sup>; dit bedrag wordt in de ISA-jaarrekening over 2006 afgewaardeerd ten laste van het resultaat. Voorts worden er voor € 20,6 miljoen overschrijdingen verwacht op lopende investeringstrajecten voor vo-schoolgebouwen. Besloten wordt de uitgaven in deze panden te activeren en af te schrijven. Dit leidt tot hogere afschrijvingslasten in de komende jaren, waartegenover in de komende jaren geen baten staan.

### Geen voorzieningen op de balans

In het voortgezet onderwijs leggen schoolbesturen voorzieningen aan voor bijvoorbeeld wachtgeld en groot onderhoud aan gebouwen. De omvang daarvan bedraagt gemiddeld zo'n 12% van het balanstotaal. In het mbo ligt dit voorzieningenpercentage op zo'n 2%.

<sup>101</sup> Ontleend aan deelrapportage E&Y, paragraaf 3.3.1.

<sup>102</sup> Amarantis Onderwijsgroep, Treasury Statuut, 2009.

<sup>103</sup> In het kader van hoor en wederhoor op het concept-rapport geeft Deloitte aan dat het met ingang van verslagjaar 2010 op grond van de Richtlijnen voor de Jaarverslaglegging niet meer is toegestaan een BAPO-voorziening te vormen.

<sup>104</sup> De commissie merkt hierbij ter verduidelijking op dat het hier zou hebben kunnen gaan om bijvoorbeeld het aanbrengen van zeer onderwijs specifieke inrichtingselementen in een pand die voor een alternatieve gebruiker geen functie hebben; de commissie heeft gelet op haar opdracht de precieze aard van deze uitgaven niet nader onderzocht.

Bij Amarantis Onderwijsgroep worden nauwelijks voorzieningen gevormd; het percentage bedraagt in 2011 0,5% van het balanstotaal. Het achterstallig onderhoud aan gebouwen wordt geactiveerd en in de daarop volgende periode afgeschreven. Er is geen reorganisatie en/of wachtgeldvoorziening. Zouden deze voorzieningen wel zijn aangelegd, dan zou dit een negatieve invloed hebben gehad op de vermogenspositie van de organisatie; waarmee overigens niet gezegd is dat deze zouden moeten zijn aangelegd.

#### **Hoge afschrijvings- en huisvestingslasten**

Bezien op de totale lasten, liggen de kosten voor afschrijving en huisvesting bij Amarantis ten opzichte van sectorgemiddelden aan de hoge kant. Voor het voortgezet onderwijs liggen deze gemiddeld op 11%, voor het mbo op 13%. Bij Amarantis zien we een percentage van 17%, terwijl dit volgens het deelonderzoek van Ernst & Young voor een gecombineerd vo/mbo-schoolbestuur rond de 11% zou moeten liggen.

#### **Resultaten niet genormaliseerd voor incidentele baten**

De financiële resultaten die de organisatie in de periode 2007-2011 boekt, lijken op het oog redelijk (zie ook tabel 4.1; rentabiliteit). Uit het deelonderzoek is echter op te maken dat in de resultaten jaarlijks incidentele baten worden opgenomen, waardoor de *resultaten blijken de jaarrekening beter zijn* dan deze onderliggend waren. Bij deze incidentele baten gaat het om bijvoorbeeld boekwinst bij de verkoop van panden en de OCW-bijdrage aan het realiseren van de zogeheten functie- en salarismix.

#### **Groei leerlingenaantal wordt niet gerealiseerd**

In de jaarlijkse begroting gaat Amarantis Onderwijsgroep uit van *groei van het leerlingenaantal*. Dit lukt enigszins bij het vo-deel van de organisatie: het aantal vo-leerlingen stijgt van zo'n 9.800 in 2006 naar een kleine 13.000 in 2011. Bij het mbo-deel treedt echter nauwelijks groei op en blijft het leerlingenaantal in de periode 2007-2011 net op of onder de 15.000 liggen. In 2010 en 2011 daalt het mbo-leerlingenaantal zelfs. Dit betekent al met al dat de jaarlijks begrote stijging van de ontvangen normvergoedingen van OCW niet wordt gerealiseerd. Tegelijkertijd ligt de groei van de formatie in de periode 2009-2011 (ca. +2%) niet in lijn met de ontwikkeling van het aantal leerlingen en studenten (ca. -0,6%).

#### **Risico's bekend, bijsturing niet gerealiseerd**

De commissie constateert dat de financiële situatie van Amarantis Onderwijsgroep, gedurende de gehele periode die is onderzocht, niet optimaal is. De commissie leidt uit het deelonderzoek af dat de risico's van het 'scherp aan de wind zeilen' bij College van Bestuur en Raad van Toezicht bekend waren. Er hadden voorts acties in gang gezet kunnen worden, bijvoorbeeld het effectief bijsturen in de personele formatie. Dergelijke acties zijn volgens de commissie in verschillende overleggen van College en Raad wel benoemd, maar niet of niet afdoende gerealiseerd.

## **4.2 Huisvesting**

Amarantis Onderwijsgroep krijgt langs twee wegen financiering voor de huisvestingskosten. Voor de mbo-opleidingen ontvangt de organisatie een huisvestingsvergoeding in de lumpsum; de instelling organiseert daarmee zelfstandig de gehele huisvesting en het onderhoud daarvan. Voor het voortgezet onderwijs krijgt de organisatie in de lumpsum een vergoeding voor het onderhoud (binnenkant en buitenkant). De gemeente is verantwoordelijk voor het beschikbaar stellen van gebouwen en nieuwbouw; daarvoor krijgen gemeenten via het Gemeentefonds een vergoeding. Deze komt via de zogeheten huisvestingsverordening tot besteding. Als schoolbesturen méér financiële middelen willen dan de gemeente beschikbaar stelt, zullen ze dat uit andere middelen moeten bekostigen. Uit het deelonderzoek komt naar voren dat de *huisvestingslasten van Amarantis stijgen*<sup>105</sup> van een kleine € 20 miljoen in 2006 tot € 31 miljoen in 2011. Gemiddeld per leerling is dit een stijging van € 800 naar € 1260. De stijging wordt veroorzaakt door het toenemen van

105 De commissie gaat in hoofdstuk 5 nader in op de huisvestingslasten van Amarantis Onderwijsgroep. Op deze plaats beperkt zij zich voornamelijk tot het samenvatten van het deelonderzoek van E&Y.



de huurkosten en daaraan verbonden kosten voor energie, heffingen en schoonmaak. Ook nieuwbouwactiviteiten en daaraan verbonden kosten van externe adviseurs dragen bij in de kostenstijging.

Uit een overzicht opgesteld door Amarantis uit 2012 blijkt dat de organisatie 311.000 m<sup>2</sup> aan ruimte beschikbaar heeft, terwijl voor 211.000m<sup>2</sup> genormeerd aan bekostiging wordt ontvangen<sup>106</sup>. De begrote huisvestingskosten voor 2012 bedragen ruim € 30 miljoen, terwijl volgens het overzicht een normbehoefte geldt van € 17 miljoen. Amarantis beschikt ten opzichte van de normbehoefte over een *overschot aan vierkante meters onderwijshuisvesting*.

Overigens constateren de onderzoekers dat de organisatie niet beschikt over een *integraal huisvestingsplan* en dat tijdens het onderzoek niet is gebleken dat de organisatie beschikt over een *eenduidig overzicht* van het aantal en volume aan beschikbare panden alsmede de daaraan verbonden kosten.

Wel is duidelijk de voor de toekomst geplande investeringen jaar in, jaar uit toenemen. De constatering is voorts dat volgens de jaarrekening 2010 en 2011 *niet eenduidig blijkt dat de realisatie van de investeringen aansluit* bij de Nota Financieel beleid. Dit houdt mogelijk in dat investeringen zijn verricht in activa, welke niet zijn geautoriseerd en dat bepaalde investeringen hoger of lager zijn gerealiseerd dan door de Raad van Toezicht zijn geautoriseerd.

De Raad van Toezicht heeft in 2008 en 2009 opgemerkt dat een explicieter (meerjaren) beleidsmatig perspectief op huisvesting wenselijk is<sup>107</sup>. In 2011 constateert de dan nieuwe directeur Huisvesting in een bijeenkomst van de Financiële Commissie van de Raad dat zijn voorganger *niet heeft gestuurd op de huisvestingsportefeuille*, dat er veel projecten zijn gestart met weinig onderlinge samenhang, dat veel externe inhuur heeft plaatsgevonden en ingezet is op huur in plaats van op eigendom, dat weinig onderhoud heeft plaatsgevonden en geen onderhoudsvoorziening is getroffen en dat de administratie niet optimaal is.

### 4.3 Planning & control

In het deelonderzoek is nagegaan op welke wijze de cyclus voor planning en control bij Amarantis Onderwijsgroep functioneerde. De onderzoekers constateren in dat verband dat alle belangrijke elementen voor een *planning & control cyclus qua opzet en bestaan aanwezig* zijn in de organisatie. Er zijn voldoende instrumenten beschikbaar; het instrumentarium wordt in de onderzochte periode ook ingezet.

De onderzoekers hebben onderzocht hoe de planning & control cyclus heeft gefunctioneerd. Daarbij hebben ze het analytisch kader van het Weberiaanse model gehanteerd, inhoudende dat processen van beleid en bestuur een cyclus kennen van: plannen, organiseren, aansturen en beheersen. Op basis van de deelrapportage van Ernst & Young vat de commissie de bevindingen als volgt samen.

In de *plannen* van de organisatie zoals strategie- en kadernota's, worden de te behalen doelen niet concreet ('smart') beschreven; de documenten geven daarmee weinig tot geen houvast voor operationalisatie van strategische keuzen in de onderwijspraktijk.

Het *organiseren* van het proces moet vervolgens plaatsvinden in een setting die gebaseerd is op het collegiale model van bestuur en management én die een decentrale inrichting kent van verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Niet duidelijk is daardoor wie probleem eigenaar is van wat; portefeuillehouders zijn feitelijk vleugellam. Bovendien treden in het CvB, maar ook op het niveau van de groepsdirecties, veel personele wisselingen op. Dit alles vindt plaats in een setting die complex is, aangezien de organisatie divers is qua geografisch bereik en onderwijssoorten.

106 Ontleend aan deelrapportage E&Y, paragraaf 5.3.4; betreft notitie Inzicht huisvestingslasten Amarantis 2012 vs 8.00 d.d. 28 maart 2012.

107 Zie notulen RvT d.d. 12-12-2007; 16-12-2008; 04-02-2009; 11-03-2009; 20-05-2009.

De *aansturing* in de organisatie wordt volgens geïnterviewden bemoeilijkt door vele, soms ook grote verschillen in achtergronden, belangen en ziensbeelden van betrokkenen<sup>108</sup>. Door geïnterviewden wordt gesteld dat op het niveau van portefeuillehouders in de groepsdirecties financiële expertise maar beperkt aanwezig is<sup>109</sup>. De bestuurscultuur wordt door geïnterviewden gekenschetst als verborgen, niet transparant, met weinig zicht op centraal beleid, als een cultuur van waakzaamheid<sup>110</sup>.

*Beheersing* wordt volgens geïnterviewden in de cyclus niet of nauwelijks gerealiseerd: knelpunten zijn bekend maar er wordt niet ingegrepen<sup>111</sup>. Bij overleggen wordt volgens enkelen informatie uitgewisseld maar worden geen concrete afspraken gemaakt<sup>112</sup>. Door geïnterviewden wordt gesteld dat er sprake is van een non-interventiecultuur op alle niveaus in de organisatie<sup>113</sup>.

De commissie vat samen dat, ondanks dat op grond van de cyclus signalen bekend waren, dit bij de organisatie niet of beperkt heeft geleid tot het realiseren van noodzakelijke ombuigingen. Zij voegt daar aan toe dat de in de cyclus ingezette documenten een repeterend karakter kennen waarbij een koppeling naar strategisch beleid ontbreekt<sup>114</sup>. Begrotingen worden topdown opgesteld en niet voorzien van duidelijke normen, die objectief als normstellend kunnen gelden. Verantwoordingsgesprekken hebben een plichtmatig karakter. Informatie was volgens de commissie beschikbaar, maar er was veel vrijheid er wel of niet iets mee te doen. De commissie constateert dat knelpunten bekend waren, maar dat hierop is niet doorgepakt<sup>115</sup>.

#### 4.4 De financiering

In 2007 leent Amarantis Onderwijsgroep een kleine € 28 miljoen voor de financiering van de organisatie. Een jaar later in 2008, wanneer ook fusiepartner SIVOA in de beschouwing wordt betrokken, stijgt dit naar € 60 miljoen. In 2010 ligt het geleende bedrag op hetzelfde niveau, zij het dat het grootste deel nu een *kortlopende lening* betreft in plaats van een langlopende. De commissie signaleert op grond van het deelonderzoek dat deze wijze van financiering niet voldoet aan het Treasurystatuut van Amarantis Onderwijsgroep<sup>116</sup>.

Amarantis leent deze bedragen bij de huisbankier, voornamelijk in de vorm van een krediet van € 50 miljoen. Hierbij stelt de bank voor 2009 en verder als voorwaarde dat de solvabiliteit minimaal 16%, 17% en 20% moeten bedragen. In de zomer van 2010 respectievelijk 2011 wordt het krediet verlengd tot 31 december 2011. Overigens stelt het Treasurystatuut van Amarantis Onderwijsgroep aan de solvabiliteit<sup>117</sup> als norm 20% (voor 2009) en 17% (voor 2010 en verder); voor liquiditeit wordt 50% als norm gesteld. Met uitzondering van 2010 wordt de *norm voor solvabiliteit niet gehaald*. Met betrekking tot 2010 wordt opgemerkt dat de solvabiliteit lager zou zijn geweest als onder meer de Stichting Onderwijs in Bedrijf in dat jaar zou zijn geconsolideerd in de jaarrekening en de verplichte BAPO-voorziening niet zou zijn vrijgevallen.

In het financieel halfjaarverslag 2011 wordt een opstelling gemaakt van de financieringsbehoefte van Amarantis Onderwijsgroep<sup>118</sup>. Deze bedraagt volgens die opstelling circa € 110 miljoen, bestaande uit:

- 
- 108 Ontleend aan deelrapportage E&Y, paragraaf 4.3.
  - 109 Ontleend aan deelrapportage E&Y, paragraaf 4.3.
  - 110 Ontleend aan deelrapportage E&Y, paragraaf 4.6.
  - 111 Ontleend aan deelrapportage E&Y, paragraaf 4.5.
  - 112 Ontleend aan deelrapportage E&Y, paragraaf 4.6.
  - 113 Ontleend aan deelrapportage E&Y, paragraaf 4.6.
  - 114 Ontleend aan deelrapportage E&Y, paragraaf 4.5.
  - 115 Ontleend aan deelrapportage E&Y, paragraaf 4.5.
  - 116 Ontleend aan deelrapportage E&Y, paragraaf 6.1.1.
  - 117 Opgevat als Eigen vermogen / Totaal vermogen.
  - 118 Ontleend aan deelrapportage E&Y, paragraaf 6.1.2.



- € 20 miljoen werkkapitaalfinanciering in de vorm van rekening courant krediet;
- € 50 miljoen herfinanciering lening huisbankier in de vorm van langlopende lening;
- € 40 miljoen voor financiering van nieuwe investeringen in huisvesting.

Er vinden gesprekken plaats met de huisbankier en later een alternatieve aanbieder over het pakket. Het College van Bestuur houdt de (Financiële Commissie van de) Raad van Toezicht op de hoogte van de voortgang van de besprekingen. Eind 2011, begin 2012 is de herfinanciering echter nog niet rond.

Op 3 februari 2012 ontvangt het ministerie van OCW van het College van Bestuur een *Herstelplan* van Amarantis waarin wordt gevraagd om bijstand voor een bedrag van in totaal € 132 miljoen, omvattende: € 50 miljoen voor herfinanciering van het krediet bij de huisbankier, € 56 miljoen voor een reorganisatiefaciliteit en € 26 miljoen aan werkkapitaal voor een herstelplan.

#### 4.5 De instellingsaccountant

Deloitte is de instellingsaccountant van Amarantis Onderwijsgroep; daarvoor was het tevens de instellingsaccountant van ROC ASA<sup>119</sup>.

Het contract met Deloitte loopt oorspronkelijk tot medio 2009. In december 2008 verzoekt het College van Bestuur de Raad van Toezicht akkoord te gaan met het voor één jaar continueren van Deloitte. Het is dan de bedoeling in het eerste halfjaar van 2009 de aanbesteding nieuwe accountant te laten plaatsvinden. De Raad stemt hiermee in.

In oktober 2009 wordt aan de Raad voorgelegd dat het wellicht beter is de aanbesteding nog twee of drie jaar uit te stellen. De organisatie heeft behoefte aan stabiliteit. De Raad gaat akkoord met het uitstel van de aanbesteding. In november 2009 verzoekt het College de Raad Deloitte aan te wijzen als accountant voor de jaren 2010 en 2011. In het overleg van de Raad van Toezicht d.d. 9 december 2009 is Deloitte aangesteld als accountant.

Deloitte accountants heeft de jaarrekeningen 2007 tot en met 2011 van Amarantis Onderwijsgroep gecontroleerd. Door Deloitte zijn voor elk jaar drie rapportages opgesteld, de managementletter, het accountantsverslag en de accountants-/controleverklaring.

##### Managementletters

In de opeenvolgende managementletters vormt de *planning&control cyclus* een aandachtspunt. In 2007 merkt de accountant op dat deze nog absoluut ontoereikend is en veel verbetering behoeft. In de daarop volgende jaren wordt de karakterisering milder. In 2010 wordt in de managementletter geconstateerd dat de organisatie beschikt over de benodigde planning & control instrumenten en over een in opzet adequate cyclus; Amarantis beschikt op hoofdlijnen over de benodigde planning & control instrumenten. Deze constatering wordt in 2011 herhaald; geadviseerd wordt tevens risicomanagement te integreren in de cyclus.

Over het *primaire proces van bedrijfsvoering* wordt in de opeenvolgende jaren geadviseerd te komen tot onder meer verbetering van de registratie van huisvestingslasten, budgetbewaking en projectbeheersing. In 2011 wordt geconstateerd dat de projectadministratie een verbeterpunt vormt. Niet alle aanbevelingen in dit bereik worden opgevolgd, bijvoorbeeld als het gaat om de inrichting van een verplichtingenadministratie. In de letter 2011 wordt opgemerkt dat de *financiële positie* van Amarantis Onderwijsgroep zorgelijk is.

119 De inhoud van deze paragraaf is gebaseerd op deelrapportage E&Y, hoofdstuk 9; in het deelrapport is een meer uitgebreide samenvatting van de bevindingen en adviezen van de instellingsaccountant opgenomen.

### Accountantsverslagen en -verklaringen

In het verslag over 2007 constateert de accountant dat de organisatie “scherp aan de wind moet varen, waarbij van belang is dat de organisatie ‘in control’ is.”<sup>120</sup>

Een jaar later wordt in het verslag over 2008 geconstateerd dat de financiële positie van Amarantis solide is en de solvabiliteit zal stijgen naar 21% in 2011; de liquiditeit is verbeterd.

In het verslag over 2009 wordt aangegeven dat de solvabiliteit en liquiditeit zijn gedaald door een negatief resultaat en het aantrekken van financiering voor investeringen. Tevens wordt gemeld dat de komende jaren de financiële positie kan worden versterkt.

In 2010 wordt toegelicht dat de solvabiliteit van 21% mede verband houdt met het vervallen van de BAPO-voorziening. Niet vermeld wordt echter dat de Stichting Onderwijs in Bedrijf dit jaar niet is geconsolideerd, hetgeen mede bijdraagt aan een toename van de solvabiliteit<sup>121</sup>.

Het verslag over 2011 meldt dat de solvabiliteit is gedaald naar 8% als gevolg van het negatieve resultaat.

Voor wat betreft de rentabiliteit wordt in 2008 en 2010 aangegeven dat het resultaat mede samenhangt met incidentele baten en wordt tevens een ‘genormaliseerd’ resultaat vermeld. In de andere verslagjaren blijft een dergelijke vermelding achterwege en verwijst Deloitte naar de toelichting die Amarantis zelf in de jaarrekeningen geeft.

Over de jaren 2007 tot en met 2011 heeft de instellingsaccountant een goedkeurende controleverklaring zonder nadere toelichtingen verstrekt.

---

120 Ontleend aan deelrapportage E&Y, paragraaf 9.2.2.

121 In het kader van hoor en wederhoor op het concept-rapport geeft Deloitte aan dat in de bespreking van het verslag met de Raad van Toezicht op 22 juni 2011 de impact van het niet-consolideren van de Stichting wel is besproken. Deloitte voegt daar aan toe dat het niet-consolideren van de Stichting ook nadrukkelijk en met redenen omkleed in de jaarrekening is toegelicht.

## 5 Organisatie in disbalans

Op grond van het deelonderzoek van Ernst & Young komt de commissie in dit hoofdstuk eerst tot een beschrijving van de financiële problematiek bij Amarantis Onderwijsgroep (paragraaf 5.1). Daaruit vloeit voort de vraag hoe deze problematiek zo heeft kunnen ontstaan en van waaruit de escalatie van eind 2011, begin 2012 is voortgekomen. De commissie beantwoordt deze vraag in dit hoofdstuk aan de hand van een aantal constatering. Deze hebben achtereenvolgens betrekking op

- het financiële tekort dat direct na de fusie tussen ISA en ASA aan het licht komt (5.2),
- de samenstelling van het College van Bestuur (5.3),
- de organisatiestructuur en het allocatiemodel (5.4),
- de positie van de directie Huisvesting (5.5),
- de bestuurscultuur (5.6),
- de relaties met relevante stakeholders (5.7) en
- diverse spanningen tussen het College van Bestuur en de Raad van Toezicht (5.8).

Gegeven dit geheel van feiten en omstandigheden pleegt de Raad van Toezicht een aantal interventies, die in paragraaf 5.9 worden aangestipt. Eén en ander kan niet voorkomen dat vanaf eind 2011 een versnelling van gebeurtenissen optreedt (5.10).

De commissie baseert de constatering in dit hoofdstuk voornamelijk op het verzamelde materiaal en gevoerde gesprekken met direct betrokkenen.

### 5.1 Amarantis: zwak vermogen, laag resultaat

De commissie constateert dat Amarantis Onderwijsgroep begon met een niet al te beste financiële positie en dat deze door de jaren heen verslechterde. De *vermogenspositie* was bij aanvang in 2007 zwak en verbeterde in de daarop volgende jaar niet noemenswaardig. In het jaar 2010 leek een verbetering op te treden, mede omdat de vermogenspositie in dat jaar door een samenloop van omstandigheden zodanig in de boeken terecht kwam dat daaraan een positieve indruk kon worden ontleend. De *financiële resultaten* die de organisatie boekte, waren in de periode 2007-2011 echter elk jaar negatiever dan het jaar daarvoor. De commissie ontleent dit aan het overzicht van voor incidentele baten genormaliseerde resultaten uit het deelonderzoek van Ernst & Young.

De cijfers waren positiever uitpakkt voor Amarantis als in de periode 2007-2011 jaarlijks de beoogde *groei van het leerlingenaantal* zou zijn gerealiseerd. Men ging uit van een jaarlijkse groei van 4%. Bezien over deze periode en voor Amarantis als totaal bleef het leerlingenaantal echter nagenoeg gelijk (-0,6%). De begrotingskaders werden mede daardoor jaar in, jaar uit overschreden.

### Interpretatieruimte van het College van Bestuur bij opstelling cijfers

De commissie constateert op basis van de rapportage van Ernst & Young dat de manier waarop bij Amarantis Onderwijsgroep incidentele en bijzondere posten zijn verwerkt, de cijfers van balans en exploitatierekening hebben beïnvloed. Binnen de richtlijnen voor de verslaggeving heeft het College van Bestuur een dergelijke interpretatieruimte. Inzicht in het bestaan en de benutting van die ruimte is van groot belang voor de betekenis van bepaalde kengetallen, zoals het solvabiliteitscijfer.

Om dit inzichtelijk te maken heeft de commissie op grond van de cijfers van Ernst & Young een berekening gemaakt van hoe de cijfers óók zouden kunnen zijn uitgepakt. Een beschrijving van die berekeningswijze is opgenomen in Bijlage I van dit rapport. In de onderstaande tabel vatten we de uitkomst ervan samen. Met nadruk wordt vermeld dat de onderstaande cijfers slechts bedoeld zijn om een (onderbouwde) indicatie te geven van de interpretatieruimte van het College van Bestuur en niet bedoeld zijn als exacte waarden.

|   | 2006  | 2007  | 2008  | 2009  | 2010  | 2011  |
|---|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| <b>Cijfers conform jaarrekening Amarantis</b> |       |       |       |       |       |       |
| Solvabiliteit I (EV/TV)                       | 19,9% | 19,6% | 16,1% | 15,0% | 21,1% | 8,2%  |
| Solvabiliteit II (EV/lasten)                  | 10,6% | 11,1% | 9,4%  | 9,1%  | 12,6% | 4,6%  |
| <b>Berekeningswijze commissie</b>             |       |       |       |       |       |       |
| Solvabiliteit I                               | -9,8% | -5,3% | -2,3% | 0,3%  | 0,8%  | -5,1% |
| Solvabiliteit II                              | -4,9% | -2,9% | -1,1% | 0,1%  | 0,3%  | -2,0% |

De signaleringswaarde voor de solvabiliteit I is +20%. Deze signaleringswaarde wordt onder meer gebruikt door de Inspectie van het onderwijs.

De commissie constateert dat de instellingsaccountant de Raad van Toezicht had kunnen attenderen op het effect en de risico's van de door het College van Bestuur gekozen interpretaties.

Vervolgens droeg het *huisvestingsdossier* in minimaal twee opzichten bij aan de financiële problematiek. Ten eerste kwam direct na de fusie ISA / ASA een tekort op de huisvesting van het voortgezet onderwijs te Amsterdam aan het licht (zie ook hierna). Dit leidde tot de nodige afboekingen op de jaarrekening van ISA over 2006 en tot het activeren van het overige tekort op de balans; aan het laatste waren vervolgens jaarlijks afschrijvingen verbonden. Al met al betrof het een kostenpost van in totaal € 30 miljoen, waarvan de kosten over meerdere jaren verspreid zijn opgevangen. Ten tweede komt uit het deelonderzoek naar voren dat Amarantis niet beschikte over een integraal huisvestingsplan op het niveau van de organisatie als geheel, dat verbonden was met een vorm van strategisch beleid ten aanzien van onderwijsportfolio, leerlingstromen en de positionering van het onderwijsaanbod in relatie tot maatschappelijke ontwikkelingen. Een eenduidig overzicht van aantallen locaties en daaraan verbonden kosten bleek voorts niet beschikbaar. Amarantis beschikte over een overschot aan m2 onderwijshuisvesting (50%); de organisatie gaf jaarlijks € 30 miljoen uit aan huisvestingslasten terwijl daar normatief een bedrag aan € 17 miljoen per jaar aan inkomsten tegenover stond. De commissie constateert dat geen integraal huisvestingsbeleid is gevoerd op het niveau van Amarantis Onderwijsgroep als geheel, en dat in deze zin vanuit het bestuursniveau te weinig tot geen sturing heeft plaatsgevonden op de huisvestingsportefeuille.

Tegelijkertijd leidt de commissie uit het deelonderzoek af dat – hoewel beschikbaar qua instrumentarium – de *planning & controlcyclus* bij Amarantis Onderwijsgroep niet adequaat functioneerde. Het instrumentarium werd deels toegepast, in die zin dat signalen over bijvoorbeeld leerlingenaantallen en budgetoverschrijdingen bekend waren. De commissie constateert dat op dergelijke signalen op bestuursniveau niet adequaat is ingegrepen.

Overigens heeft de instellingsaccountant aan het begin van de periode 2007-2012 in opeenvolgende managementletters enkele malen opgemerkt dat de *planning & control*

*cyclus* verbetering behoefde. Vervolgens is door de instellingsaccountant aandacht gevraagd voor het verbeteren van de *bedrijfsvoering in het algemeen en de projectadministratie* bij huisvesting in het bijzonder. In de managementletter 2011 wordt door de instellingsaccountant opgemerkt dat de financiële positie van de organisatie zorgelijk is. Tijdens een overleg met de Raad van Toezicht op 22 juni 2011 stelt de accountant dat Amarantis in “financieel zwaar weer verkeert”<sup>122</sup>.

Een organisatie die teveel geld uitgeeft en geen positieve financiële resultaten realiseert, moet geld lenen<sup>123</sup>. Het vreemd vermogen bij Amarantis neemt in de periode 2007-2012 dan ook toe. Belangrijk is voorts dat een langlopende lening van € 50 miljoen afloopt en wordt omgezet in een kortlopende lening van € 50 miljoen. Het is de onzekerheid over de respectievelijke *verlengingen van dit krediet* die volgens de commissie eind 2011, begin 2012 mede hebben bijgedragen aan het ontstaan van vraagtekens bij de liquiditeitspositie van Amarantis.

## 5.2 Direct na de fusie een financieel tekort

Eén van de factoren die bijdraagt aan het ontstaan en het verloop van de financiële problematiek bij Amarantis Onderwijsgroep, is volgens de commissie het feit dat de organisatie direct na de fusie ontdekt dat één van de partners, ISA, met een fors tekort op de huisvestingsportefeuille in de nieuwe organisatie is gestapt. Dit komt aan het licht in het voorjaar van 2007, als een voormalig bestuurder van ISA, die inmiddels werkzaam is als directeur Huisvesting bij de nieuwe organisatie, ziek wordt<sup>124</sup>. Zijn collega-directeur Huisvesting, voormalig bestuurder van ASA, ontvangt een brief van de gemeente Amsterdam waarmee de gemeente een fors bedrag van Amarantis terug vordert in verband met huisvestingsprojecten in het voortgezet onderwijs. Mede naar aanleiding van de brief laat hij onderzoek doen naar de projecten die onder de verantwoordelijkheid van zijn collega vallen<sup>125</sup>. Blijkens de notulen van de bijeenkomst met de Raad van Toezicht op 23 mei 2007 stelt de voorzitter van het College van Bestuur dat er geen reden is om fraude te veronderstellen<sup>126</sup>; inzichtelijk wordt wel dat een goede projectadministratie ontbreekt en dat er aanzienlijke tekorten zijn op enkele huisvestingsprojecten voor het voortgezet onderwijs<sup>127</sup>. Na diverse inventarisaties wordt duidelijk dat het tekort bijna € 30 miljoen bedraagt. Dit bestaat uit een bedrag van € 7,6 miljoen aan uitgaven waar geen toegevoegde waarde tegenover staat. Besloten wordt dat dit bedrag in de ISA-jaarrekening over 2006 ten laste van het resultaat wordt gebracht. Het overige dekkingstekort van € 20,6 miljoen wordt in de balans van Amarantis geactiveerd en in de jaren 2007 en verder afgeschreven<sup>128</sup>.

Het tekort leidt tot een vertrouwensbreuk met enkele (voormalig) bestuurders en toezichthouders die van ISA afkomstig zijn. Ten eerste wordt de directeur Huisvesting die afkomstig was uit het College van Bestuur van ISA ontslagen. Voorts ziet het CvB-lid van Amarantis dat eveneens afkomstig was van ISA, zich gedwongen zijn functie neer te leggen. Bij de Raad van Toezicht stappen twee van de vier voormalig ISA-toezichthouders op. De zes resterende toezichthouders (vier van ASA en twee van ISA) spreken in de vergadering van 9 juli 2007 naar elkaar toe het vertrouwen uit. Dat doen zij ook in de richting van de voorzitter van het College van Bestuur. Het derde lid van het College van Bestuur heeft eerder in het jaar aangegeven zijn functie wegens persoonlijke omstandigheden neer te leggen; hij aanvaardt in de zomer van 2007 een functie bij een roc in het noorden van het land<sup>129</sup>.

122 Notulen RvT 22-06-2011.

123 Voor de wijze waarop Amarantis Onderwijsgroep, in de onderzochte periode is omgegaan met derivaten en swaps verwijst de commissie naar paragraaf 6.2 van de deelrapportage van E&Y.

124 Notulen RvT 23-05-2007.

125 Ontleend aan interview Van Setten d.d. 26-10-2012.

126 In het kader van het hoor en wederhoor op het concept-rapport geeft Molenkamp aan dat dit is gebleken op grond van forensisch onderzoek. Ontleend aan schrijven Molenkamp d.d. 13-11-2012.

127 Notulen RvT 23-05-2007.

128 Notitie U070704/CvB, d.d. 4 december 2007.

129 Notulen RvT 27-06-2007; notulen RvT 09-07-2007.

Het onverwachte tekort op huisvesting bij één van de fusiepartners slaat kortom niet alleen een financieel gat, het leidt door geschonden vertrouwen tot een aantal forse wijzigingen in de samenstelling van het College van Bestuur en de Raad van Toezicht. Het totaal van de organisatie weet zich nu verantwoordelijk voor het gebrek aan administratieve organisatie bij één van de fusiepartners, en moet daarvoor nu ook een groot deel van de kosten dragen.

### 5.3 De samenstelling van het College van Bestuur

Het valt de commissie op dat de samenstelling van het College van Bestuur gedurende de onderzochte periode in meer dan één opzicht een aandachtspunt vormt.

Ten eerste treden in de onderzochte periode *diverse mutaties* op in het College van Bestuur<sup>130</sup>. Zoals hiervoor geschetst start het CvB in 2007 met de heren Molenkamp, Braakhuis en Luijpen. De heer Braakhuis vertrekt na een half jaar in verband met persoonlijke omstandigheden; de heer Luijpen vertrekt in verband met de gebleken huisvestingstekorten bij ISA.

Vervolgens wordt in de zomer van 2007 besloten tot het in 2008 aangaan van een personele unie met het bestuur van SIVOA. Daarop vooruitlopend verricht de betreffende bestuurder, de heer De Boer, in de tweede helft van 2007 ook al de nodige werkzaamheden op bestuursniveau van Amarantis. Het CvB van Amarantis bestaat in 2008 vervolgens uit de heren Molenkamp en De Boer, aangevuld met een nieuw CvB-lid mevrouw Verkerk.

Eind 2008 wordt duidelijk dat de heer De Boer per 1 januari 2009 een functie elders heeft aanvaard. Begin 2009 wordt het CvB aangevuld met de heer s'Jacob<sup>131</sup>. In deze samenstelling blijft het CvB intact tot juni 2011, als de heer Molenkamp vertrekt. Hij wordt vervangen door interim-bestuurder de heer Raets. In de zomer van 2011 wordt tevens duidelijk dat mevrouw Verkerk de organisatie begin 2012 zal verlaten.

Ten tweede constateert de commissie uit de bestudeerde documenten en de gevoerde gesprekken dat in bepaalde opzichten vraagtekens geplaatst kunnen worden bij de *bestuurlijke competenties* zoals vertegenwoordigd in het college. Zo is het zeker in de beginperiode van Amarantis lastig, mede door de diverse personele wisselingen, de financiële expertise in het CvB op het gewenste, technisch-inhoudelijke niveau te krijgen. In de periode na 2009 verbetert dit. Verder wordt opgemerkt dat het College in de samenstelling van 2009 en verder, relatief jonge, in de zin van onervaren, bestuurders kent die in bepaalde opzichten nog niet beschikken over bestuurlijke volwassenheid die nodig is voor het besturen van een complexe organisatie in een moeilijke periode. Tevens constateert de commissie op basis van het feitenmateriaal dat het College ontbeert aan executieve kracht in de organisatie; signalen dat het niet goed gaat zijn aanwezig, er wordt gesproken over acties en maatregelen, het lukt echter niet om deze feitelijk door te voeren in de organisatie.

In de derde plaats neemt de commissie op grond van haar onderzoek waar, dat er sprake is geweest van een *'gebrek aan chemie' dan wel van spanningen* tussen leden van het College van Bestuur.

Zo ontstaan in het jaar 2008 discussies tussen de voorzitter en de portefeuillehouder Middelen over in ieder geval de financiële situatie waarin de organisatie verkeert<sup>132</sup>. Inzet van de discussie is de vraag op welke wijze door het College van Bestuur ingegrepen moet worden. In de vergadering van het college op 4 november 2008 staan twee benaderingswijzen tegenover elkaar: a) de tekorten op de begroting komen voort uit

130 Zie tevens het overzicht van de samenstelling van CvB en RvT in bijlage I.

131 De heer s'Jacob was reeds vanaf maart 2008 als extern adviseur betrokken bij het College van Bestuur op het punt van versterking van de bedrijfsvoering.

132 Ontleend aan gesprek Verkerk d.d. 16-10-2012 en interview Lenssen d.d. 19-10-2012.



landelijk beleid, dus dit wordt doorvertaald naar de groepen en b) de groepen wordt gevraagd adviezen te geven aan het college over oplossen van het begrotingstekort, waarna het college beslist<sup>133</sup>. Er wordt geen gezamenlijke conclusie bereikt. Kort daarop wordt bekend dat de portefeuillehouder Middelen per 1 januari 2009 een baan elders heeft aanvaard.

In 2009 treedt de heer s'Jacob als portefeuillehouder Middelen toe tot het college<sup>134</sup>. Hij stelt aan de Raad van Toezicht voor een Financiële Commissie in te stellen; de behoefte daartoe bestond al geruime tijd bij de Raad van Toezicht. Het voorstel valt niet goed bij de voorzitter van het College van Bestuur<sup>135</sup>; de functie van de Raad is immers gelegen in 'toezicht'; een commissie inrichten biedt gelegenheid tot het opschuiven naar de functie van 'bestuur'<sup>136</sup>. In de vergadering van de Raad op 11 maart 2009 wordt ingestemd met het voorstel<sup>137</sup>; in juni 2009 wordt de bemensing van de commissie vastgesteld<sup>138</sup>; de commissie komt op 21 september 2009 voor het eerst bijeen<sup>139</sup>. Overigens wordt in die eerste bijeenkomst door het CvB gemeld dat de Inspectie van het onderwijs Amarantis Onderwijsgroep onder verscherpt financieel toezicht heeft geplaatst.

In november en december 2009 bespreekt het CvB de begroting voor 2010. Duidelijk is dat de solvabiliteit moet verbeteren en dat daarvoor maatregelen nodig zijn, bijvoorbeeld de reductie van kosten door directies, het instellen van een vacaturestop en het terugdringen van kosten van huur, onderhoud, staven en diensten<sup>140</sup>. Het huurcontract van het Atrium aan de Zuidas wordt opgezegd<sup>141</sup>. Medio januari 2010 bespreekt het CvB dat door een samenloop van omstandigheden in december een acuut liquiditeitsprobleem ontstond en de salarissen bijna niet konden worden uitbetaald<sup>142</sup>. Het tekort in de begroting 2010 zal worden gedicht door de groepen een taakstelling op te leggen. De begroting 2010 wordt op 13 januari 2010 besproken met de Financiële Commissie; de commissie dringt aan op het intern handhaven van de gestelde begrotingskaders.

Op 14 februari 2010 schrijft de portefeuillehouder Middelen – zonder daar zijn CvB-colega's in te kennen - een brief aan de voorzitter van de Raad van Toezicht, de heer Janssen<sup>143</sup>. Daarin meldt hij dat de organisatie financieel niet zozeer 'scherp aan de wind vaart' maar wel op de rand balanceert. Hij stelt dat binnen Amarantis niet wordt voldaan aan de condities waaronder hij de garantie kan afgeven dat de organisatie financieel levensvatbaar wordt. De voorzitter van de RvT vraagt de portefeuillehouder Middelen of de inhoud van de brief bekend is in het CvB; volgens de voorzitter laat de portefeuillehouder hem weten dat dat niet zo is, reden waarom hij de afzender verzoekt de brief eerst aan de orde te stellen in het CvB alvorens deze te agenderen voor de Raad van Toezicht. Uit de beschikbare documenten maakt de commissie op dat de brief daarop aansluitend niet is geagendeerd voor bespreking in het College van Bestuur noch in een bijeenkomst van de Financiële Commissie dan wel de Raad. Tussen de leden van het CvB is blijkens de interviews van de commissie wel gesproken over de brief; betrokkenen geven aan dat deze actie de

133 Notulen CvB 04-11-2008.

134 Dhr. s'Jacob is vanaf maart 2008 als extern adviseur betrokken bij het CvB i.h.k.v. versterking van de bedrijfsvoering. Zijn aanstelling in 2009 vindt plaats op basis van een tijdelijk contract; dit wordt begin 2010 omgezet in een aanstelling voor onbepaalde tijd. Ontleend aan interview Janssen d.d. 19-10-2010, interview s'Jacob d.d. 05-10-2012; verslag gesprek RvT – CvB en s'Jacob d.d. 29-11-2008; verslag RvT – vz. CvB d.d. 30-11-2009.

135 Molenkamp merkt in het kader van hoor en wederhoor bij het concept-rapport op dat hij voorstander was van het instellen van de commissie; hij vond de beoogde samenstelling een probleem. Ontleend aan schrijven Molenkamp d.d. 13-11-2012.

136 Ontleend aan interview Molenkamp d.d. 05-10-2012; interview s'Jacob d.d. 05-10-2012.

137 Notulen RvT 11-03-2009.

138 Notulen RvT 24-06-2009.

139 Notulen FC 21-09-2009.

140 Notulen CvB 24-11-2009; notulen CvB 01-12-2009; notulen CvB 15-12-2009.

141 Notulen CvB 01-12-2009.

142 Notulen CvB 15-01-2010.

143 Het besluit om de tijdelijke aanstelling van dhr. s'Jacob per 1 februari 2010 om te zetten in een aanstelling voor onbepaalde tijd is dan net genomen.

onderlinge relaties in het CvB niet in positieve zin heeft beïnvloed<sup>144</sup>. De voorzitter van de Raad van Toezicht heeft de commissie laten weten dat hij in de loop van 2010 heeft geïnformeerd bij de portefeuillehouder Middelen of de brief alsnog geagendeerd moest worden voor de Raad; waarop laatstgenoemde volgens de voorzitter heeft gesteld dat dit niet meer nodig was<sup>145</sup>.

Een laatste moment waarop sprake is van 'gebrek aan chemie' of 'spanningen' tussen leden van het CvB is in de zomer van 2011. Interim-bestuurder Raets en portefeuillehouder Middelen willen dan komen tot een ingreep in het mbo-aanbod, met name in de regio Amsterdam. Zij stellen mede in relatie tot de noodzaak van sanering op huisvesting voor een aantal opleidingen te schrappen, te clusteren en/of te verhuizen. Portefeuillehouder Onderwijs & Kwaliteit is geen voorstander van de wijze waarop haar collega's dit willen realiseren. Onder andere dit verschil van mening leidt er toe dat de Raad van Toezicht op 10 september 2011 besluit de omvang van het College terug te brengen van drie naar twee leden<sup>146</sup>. De portefeuille Onderwijs & Kwaliteit zal daarbij worden verdeeld over de resterende twee College-leden; portefeuillehouder Verkerk treedt per 1 januari 2012 terug als lid van het College van Bestuur.

## 5.4 De organisatiestructuur en het allocatiemodel

Zoals eerder in dit rapport aangestipt, kiest Amarantis voor een model van collegiaal bestuur en voor het decentraal beleggen van verantwoordelijkheden. Dit, in combinatie met het gekozen model waarmee de bekostiging werd toebedeeld aan de decentrale eenheden – het allocatiemodel – heeft volgens de commissie mede bijgedragen aan het ontstaan en niet-oplossen van de financiële problematiek.

### Collegiaal en decentraal

Het collegiaal model komt er op neer dat het College van Bestuur respectievelijk de groepsdirecties en onderwijsteams gezamenlijk, als team, staan voor het realiseren van de gestelde opdracht. Men legt ook als team verantwoording af naar het naast hoger gelegen orgaan. Binnen het team zijn er portefeuillehouders op deelterreinen, maar zij beschikken niet over een hiërarchische bevoegdheid ten opzichte van hun collega's op hetzelfde niveau.

Tegelijkertijd worden de beslissingen die over het onderwijs gaan, zo dicht mogelijk op en bij de werkvloer belegd, bij 'resultaatsverantwoordelijke eenheden'. Het is aan de groepsdirecties om de eenheden zo goed mogelijk te laten aansluiten bij en uitvoering te laten geven aan de centraal gestelde beleidskaders.

De commissie constateert dat deze structuur de organisatie vleugellam maakte<sup>147</sup>. Het was gegeven deze keuzen niet goed mogelijk de organisatie (financieel) bij te sturen. Uit de documenten die de commissie heeft bestudeerd blijkt dit uit het gegeven dat herhaaldelijk blijkt dat de verschillende organisatieonderdelen, overigens inclusief het CvB, niet binnen de gestelde begrotingskaders blijven. Dit ondanks de herhaaldelijke stellingname vanuit het CvB dat dit wel de bedoeling is<sup>148</sup>. De commissie merkt op dat deze feitelijke gang van zaken in de periode 2007-2012 niet heeft geleid tot een besluit van het CvB tot de nodige herziening van de organisatiestructuur.

### Het allocatiemodel

Het model dat wordt gekozen om de ontvangen middelen over de verschillende organisatorische eenheden te verdelen – het allocatiemodel – is een 'beleidsarm' model. Elk najaar wordt van de groepsdirecties een prognose van leerlingenaantallen van het

144 Ontleend aan interview Molenkamp d.d. 05-10-2012, interview s'Jacob d.d. 05-10-2012, gesprek Verkerk d.d. 16-10-2012.

145 Ontleend aan interview Janssen d.d. 19-10-2012.

146 Notitie t.b.v. RvT 18-01-2012 inzake decharge Verkerk, bijlage RVT/1203.04c.

147 Ontleend aan deelrapportage E&Y, paragraaf 4.6.

148 Zie onder meer Notulen CvB 08-01-2008; 02-12-2008; 23-09-2008; 07-04-2009; 15-01-2010; 08-06-2010; 28-09-2010; 25-01-2011; 08-02-2011; 05-07-2011.



volgend schooljaar gevraagd. Op grond daarvan wordt ingeschat wat de organisatie in totaal aan rijksbaten kan verwachten. Op dit totaal brengt men vervolgens eerst de kosten in mindering die op centraal niveau mede ten dienste van de groepsdirecties worden gemaakt, zoals ICT en Huisvesting. Het 'resterende' budget wordt vervolgens beschikbaar gesteld aan de groepsdirecties.

De commissie maakt op grond van haar onderzoek op dat dit model in minimaal twee opzichten bijdraagt aan het ontstaan en niet-verhelpen van de financiële problematiek.

Ten eerste is voor de decentrale eenheden niet (voldoende) inzichtelijk op welke wijze het 'resterende budget' voor onderwijs tot stand komt<sup>149</sup>. Dat de kosten van voorzieningen als onderwijshuisvesting en ICT in mindering worden gebracht lijkt aannemelijk, maar als niet inzichtelijk is wat men er voor betaalt in relatie tot wat men er voor terug krijgt, dan kunnen vragen ontstaan over de legitimiteit van de toegepaste uitgangspunten. Kans bestaat dat het model in een dergelijke constellatie het beeld oproept dat 'zij van het centraal niveau zich gelden toe-eigenen die in feite ten gunste moeten komen van leerlingen'. Anders gezegd: het model zoals het functioneerde bij Amarantis draagt niet bij aan de binding van de eenheden op het totaal van de organisatie. Dit dan nog los van de vraag of en in hoeverre via het allocatiemodel daadwerkelijk voldoende middelen ten gunste zijn gekomen aan het primaire proces<sup>150</sup>.

Ten tweede krijgen groepsdirecties bij Amarantis in de periode 2007-2012 óók kortingen op 'hun' budget voor jaar X als andere organisatieonderdelen in het jaar X-1 overschrijdingen hebben gerealiseerd. Dit leidt op decentraal niveau tot het - strikt genomen rationele - gedrag dat men zelf ook gaat toewerken naar overschrijding op het budget<sup>151</sup>, hetgeen logischerwijze op collectief niveau leidt tot verdere overschrijdingen.

De commissie constateert dat gedurende de door haar onderzochte periode de mogelijke oorzaak van budgettaire overschrijdingen, en daarmee ook de mogelijke oplossingen, door het CvB en RvT niet worden gezocht in de opzet van het allocatiemodel.

#### **Afstand tot het onderwijsproces**

De commissie maakt uit haar onderzoek op dat de combinatie van de omvang en complexiteit van de organisatie, onder het gelijktijdig hanteren van het decentraal beleggen van verantwoordelijkheden, het beginsel van collegialiteit van besluitvorming en een beleidsarm allocatiemodel, de afstand tussen het College van Bestuur en de onderwijsprocessen op de werkvloer erg groot heeft gemaakt. De consequentie van deze keuzen is bijvoorbeeld geweest dat zaken als formatiebeleid en onderwijskwaliteit géén onderwerp van bespreking waren tussen het College van Bestuur en de gemeenschappelijke medezeggenschapsraad (GMR), aangezien deze onderwerpen waren belegd in de groepsdirecties<sup>152</sup>. De portefeuillehouder Onderwijs & Kwaliteit was dientengevolge zelden bij de besprekingen van het College met de GMR aanwezig. Het College voerde in het kader van de planning&control cyclus eens per kwartaal een gesprek met de groepsdirecties; eerder in deze rapportage is aangegeven dat deze gesprekken een enigszins plichtmatig karakter droegen. In de gesprekken vond informatie-uitwisseling plaats; ze stonden te weinig in het teken van sturing van en daarmee het dragen van (eind)verantwoordelijkheid voor de onderwijsinhoudelijke gang van zaken in de organisatie.

149 Ontleend aan onder meer gesprek onderzoekers E&Y met dhr. Hol d.d. 22-08-2012; brief GMR aan RvT d.d. 13-07-2009; tevens ontleend aan diverse signalen (o.a. via meldingen aan commissie) en werkbezoek commissie d.d. 10-10-2012.

150 Brief GMR aan RvT d.d. 13-07-2009; gesprek Krauwel & Nefs d.d. 13-09-2012.

151 Ontleend aan onder meer notulen CvB 04-11-2008, werkbezoek commissie d.d. 10-10-2012.

152 Ontleend aan interview Klein Poelhuis d.d. 19-10-2012; gesprek Verkerk d.d. 16-10-2012.

## 5.5 De portefeuille huisvesting

De commissie is nagegaan wat mogelijke oorzaken kunnen zijn geweest voor het oplopen van de huisvestingslasten bij Amarantis Onderwijsgroep. Het zou zo kunnen zijn dat dit is veroorzaakt door bijvoorbeeld een teveel aan nieuwbouwprojecten, door het positioneren van centrale diensten in een kantoor aan de ZuidAs te Amsterdam en/of door het optreden van de gemeente Amsterdam daar waar het de financiering van vo-huisvesting betreft. De commissie is tevens nagegaan of de omvang van de huisvestingslasten kan samenhangen met het opereren van de directie Huisvesting binnen Amarantis Onderwijsgroep.

### Nieuwbouw, ZuidAs, gemeente Amsterdam

Heeft Amarantis zich 'vertild' aan grote *nieuwbouwprojecten*? De commissie constateert op basis van het deelonderzoek van Ernst & Young dat de oplopende huisvestingslasten in de periode 2007-2012 met name samenhangen met een stijging van de huurkosten, hetgeen wordt veroorzaakt doordat de organisatie nieuwe, gehuurde panden heeft betrokken. Aan de toename van 'huur' zijn tevens oplopende kosten voor energie, heffingen en schoonmaak verbonden. Amarantis zet inderdaad enkele nieuwbouwprojecten in gang; deze projecten veroorzaken vooral oplopende kosten in verband met de inhuur van extern adviseurs. In de periode ná 2007 heeft Amarantis niet veel geïnvesteerd in nieuwbouw voor het mbo-deel van de organisatie<sup>153</sup>. De investeringen in het vo-deel van de organisatie zijn steeds overeengekomen met de betreffende gemeenten. Voor het vo-deel is na de fusie voor één school (te Zaandam) nieuwbouw gerealiseerd<sup>154</sup>.

De vraag is voorts welke bijdrage het *pand aan de ZuidAs* te Amsterdam waarin het College van Bestuur en enkele centrale diensten waren gehuisvest, aan de oplopende huisvestingslasten heeft geleverd. De commissie heeft vastgesteld dat de huurovereenkomst voor dit pand, groot 1.420 m<sup>2</sup>, door het College van Bestuur is getekend op 15 april 2006<sup>155</sup>. Het contract heeft een looptijd van zes jaar. De huurkosten vermeld in het contract bedragen inclusief parkeerplaatsen circa € 450.000 per jaar, waarbij overigens een huurvrije periode is afgesproken van 12 maanden. De voorzitter van de Raad van Toezicht heeft de commissie gemeld dat hij bezwaar heeft gemaakt tegen het betrekken van dit pand; de Raad werd volgens hem ná ondertekening van de overeenkomst door het College geïnformeerd<sup>156 157</sup>. Feit is dat de Raad vanaf begin 2007 niet aan de ZuidAs maar op andere locaties vergadert, waaronder Leerhotel Het Klooster te Amersfoort. Het College van Bestuur besluit op 1 december 2009 dat het huurcontract per 16 april 2012 niet zal worden verlengd<sup>158</sup>.

De *gemeente Amsterdam* is aan zet geweest daar waar het de financiering van eventuele nieuwbouw voor voortgezet onderwijs en het onderhoud van de buitenkant van de vo-panden betrof. De commissie maakt uit de door haar gevoerde gesprekken en het verrichte onderzoek op, dat de gemeente Amsterdam voor deze componenten in de periode 2007-2012 aan Amarantis Onderwijsgroep naar alle waarschijnlijkheid een 'fair share' beschikbaar heeft gesteld<sup>159</sup>. Laat onverlet dat er in de onderzochte periode discussies zijn gevoerd tussen de vo-schoolbesturen in het algemeen en Amarantis in het bijzonder mét

153 Ontleend aan interview Van Setten door onderzoekers E&Y, d.d. 30-08-2012.

154 Ontleend aan interview Van Setten door onderzoekers E&Y, d.d. 30-08-2012: In voorbereiding waren nieuwbouw voor het Pieter Nieuwland College (in combinatie met hotel, later is gekozen voor vernieuwbouw), nieuwbouw Comenius Lyeum (in combinatie met 75 woningen, project is gestopt), nieuwbouw Calvijn College (nog geen terrein aanwezig), nieuwbouw College De Meer Radioweg (gekozen is voor renovatie) en nieuwbouw Zuiderlicht College (gekozen is voor renovatie en beperkte nieuwbouw).

155 Huurovereenkomst Strawinskylaan 3165 Amsterdam d.d. 15-04-2006.

156 Interview Janssen & Groenewegen d.d. 19-10-2012.

157 In het kader van het hoor en wederhoor op het concept-rapport heeft Molenkamp de commissie laten weten dat de eis van de RvT van ISA was dat het CvB gehuisvest zou worden te Amsterdam; de voorzitter van de RvT van ASA had hem bovendien laten weten dat Het Klooster te Amersfoort voor onderwijsdoeleinden beschikbaar moest worden gemaakt. Ontleend aan schrijven Molenkamp d.d. 13-11-2012.

158 Notulen CvB 01-12-2009; interview s'Jacob d.d. 05-10-2012.

159 Gesprek Krauwel & Nefs, d.d. 13-09-2012; interview Asscher d.d. 18-10-2012; interview Van Setten door onderzoekers E&Y, d.d. 30-08-2012.

de gemeente Amsterdam over de financiering van huisvesting en onderhoud. Dit heeft op initiatief van Amarantis Onderwijsgroep onder meer geleid tot een inventarisatie van de verdeling van door de gemeente verstrekte middelen, uitgevoerd door Berenschot<sup>160</sup>. De gemeente Amsterdam heeft voorts in 2010 enige tijd de financiering van deze componenten voor alle vo-schoolbesturen stilgezet, totdat partijen het eens waren over de koppeling van huisvestingsmiddelen van de gemeente aan het portfoliobeleid van de schoolbesturen; dit in het kader van het zogeheten regionaal plan onderwijsvoorzieningen (rpo)<sup>161</sup>. Na het bereiken van overeenstemming is de financiering hervat.

### Het opereren van de directie Huisvesting

De directie Huisvesting heeft in de organisatiestructuur van Amarantis Onderwijsgroep een ondersteunende functie ten opzichte van de groepsdirecties. De directie Huisvesting staat daarmee op gelijke voet met de stafdienst ICT en de directie Financiën<sup>162</sup>, die eveneens de groepsdirecties in hun functioneren dienen te faciliteren.

Zoals hiervoor beschreven vervult het dossier huisvesting in minimaal twee opzichten een rol in het ontstaan en de ontwikkeling van de financiële problematiek van Amarantis Onderwijsgroep. Ten eerste komt binnen deze directie kort na de fusie tussen ISA en ASA het tekort op de vo-huisvesting aan het licht. De problematiek wordt geïnventariseerd en op een bepaalde wijze zoals hiervoor beschreven verwerkt in de boeken. Overigens geeft de voormalig voorzitter van de Raad van Toezicht aan de commissie aan dat er voor deze verwerking geen expliciet besluit is genomen door de Raad van Toezicht en het College van Bestuur, aangezien het bestaande praktijk was van de directie Huisvesting om het zo in te richten (zie ook hierna)<sup>163</sup>.

Ten tweede blijkt uit de analyses van Ernst & Young dat de huisvestingskosten die Amarantis jaarlijks maakt, aanmerkelijk hoger liggen dan datgene wat bij de organisatie – mede gelet op leerlingenaantallen – normatief zou passen. De vraag ontstaat daarmee hoe een directie enerzijds in 2007 in staat is een – tot dan toe verholen - financieel tekort ogenschijnlijk kordaat te inventariseren en bij te dragen aan een oplossing, terwijl diezelfde directie in de daarop volgende jaren eveneens mede-verantwoordelijk lijkt te zijn voor het alsnog toenemen van de huisvestingslasten. De commissie verklaart deze tegenstelling uit de omstandigheid dat de directeur Huisvesting in staat was binnen Amarantis in grote mate zelfstandig te kunnen opereren, in combinatie met het uitblijven van enige vorm van aansturing van de directie door het CvB.

Met betrekking tot het *zelfstandig opereren* merkt de commissie op dat uit interviews naar voren komt dat sommigen de directie kenschetsen als een ‘closed shop’, een ‘eigen koninkrijk’, in feite als een organisatie-binnen-een-organisatie<sup>164</sup>. De directie omvatte circa 10 formatieplaatsen en verrichtte veel administratief werk in eigen beheer. Dit hing volgens sommigen mede samen met de persoon van de directeur, die zeker deskundig was maar ook ‘gemoedelijk en informeel’ te werk ging en waarbij kosten en begrotingen soms ‘op de achterkant van een bierviltje’ werden ingeschat<sup>165</sup>. Al bij het begin van de organisatie, bij de eerste portefeuillehouder Middelen in het CvB in 2007 leidde dat tot discussie met de directeur Huisvesting: het CvB wilde inzage in kosten en investeringen en dat inzicht was niet altijd per direct te leveren. Het leidde in juli 2007 tot een brief van het CvB aan de directeur waarin laatstgenoemde werd opgedragen wekelijks met het CvB te overleggen over huisvestingszaken op basis van schriftelijke rapportages over de voortgang van projecten<sup>166</sup>. Ook de portefeuillehouder Middelen die begin 2009 aantreedt,

160 J. van Leijenhorst & J. Wismans, Baten en lasten van onderwijs in Amsterdam- Onderzoek naar de financiële stromen voor onderwijs en aanpalend beleid in de gemeente Amsterdam. Berenschot, 31-08-2010.

161 Ontleend aan interview Asscher d.d. 18-10-2012.

162 Zie voor een beschrijving van het organogram van Amarantis Onderwijsgroep, bijlage I.

163 Ontleend aan schrijven Janssen d.d. 13-11-2012.

164 Ontleend aan gesprek Hendriks d.d. 11-07-2012; Boersma d.d. 16-07-2012; interview Janssen d.d. 19-10-2012.

165 Ontleend aan gesprek Boersma 16-07-2012.

166 Brief CvB aan Directie Huisvesting d.d. 05-07-2007.

heeft met de directeur Huisvesting discussie over het beschikbaar stellen van informatie en het bieden van inzage<sup>167</sup>. Het leidt in 2010 tot een gesprek tussen de CvB-voorzitter, de portefeuillehouder Middelen en de directeur Huisvesting. De directeur krijgt daarin te horen dat het CvB eigenlijk liever ziet dat hij met pensioen gaat, maar daar legt hij zich niet bij neer. In een brief geeft het CvB aan dat zij wel vinden dat de directeur meer informatie moet verstrekken aan het CvB, aangezien deze nu te gefragmenteerd en te weinig kwantitatief is; op het niveau van grote projecten ontbreekt het volgens het CvB aan adequate informatie<sup>168</sup>. Ondanks de kritiek van het CvB wordt de arbeidsovereenkomst met de directeur Huisvesting voortgezet tot aan het pensioen van de directeur in februari 2012. Als reden voor het continueren van deze situatie geeft de portefeuillehouder Middelen in het interview met de commissie aan, dat hij 'klem zat' tussen de CvB-voorzitter en de directeur Huisvesting. Dit aangezien de twee heren elkaar al langer kenden, uit de tijd dat zij beiden CvB-lid waren van ROC ASA<sup>169</sup>. Desgevraagd aan de directeur Huisvesting heeft deze aan de commissie laten weten dat hij – zeker de laatste jaren – nog nauwelijks contact had met de voorzitter van het College van Bestuur<sup>170</sup>. De voormalig voorzitter van het CvB geeft desgevraagd aan de commissie aan dat met de directeur Huisvesting harde afspraken te maken waren die hij ook altijd nakwam; hij geeft aan dat bij sommigen het beeld bestond dat geen grip op de directeur Huisvesting mogelijk was omdat zij lange tijd gezamenlijk hadden opgetrokken<sup>171</sup>.

Met betrekking tot het *ontbreken van aansturing* van de directie Huisvesting vanuit het CvB wijst de commissie er op dat in verschillende gesprekken en interviews door betrokkenen is aangegeven dat een adequaat huisvestingsbeleid op het niveau van de organisatie als geheel, vereist dat op bestuurlijk niveau lijnen worden uitgezet met betrekking tot het gewenste onderwijsaanbod op (middel)lange termijn<sup>172</sup>. Anders gezegd: een huisvestingsbeleid vereist onder meer een portfolio-beleid voor de gehele onderwijsgroep dat niet alleen ziet op de korte termijn maar ook een meerjarenperspectief omvat. Dit ontbrak bij Amarantis Onderwijsgroep. In deze zin vond geen aansturing van de directie Huisvesting plaats, welke aansturing in het bijzonder viel onder de portefeuillehouder Middelen.

De commissie constateert dat door het zelfstandig opereren van de directie Huisvesting enerzijds en het gebrek aan aansturing vanuit het College anderzijds in de periode 2007-2012 feitelijk weinig tot geen intern toezicht op dit organisatieonderdeel heeft plaatsgevonden. De organisatie heeft zichzelf hiermee kwetsbaar gemaakt, ten eerste aangezien met de processen binnen deze directie grote bedragen zijn gemoeid die de financiële positie voor langere tijd sterk kunnen beïnvloeden (zorg voor continuïteit). Ten tweede ligt in de constellatie zoals de commissie die heeft aangetroffen besloten, eruit bestaande dat informatieverstrekking vanuit de directie aan het CvB een structureel punt van aandacht is geweest en concentratie van relevante expertise bij één of slechts enkele personen binnen deze directie, dat sprake kan zijn geweest van doelmatig- en rechtmatigheidsrisico's in de besteding van huisvestingsgelden.

## 5.6 De bestuurscultuur

De commissie neemt op grond van haar onderzoek waar dat de bestuurscultuur van Amarantis Onderwijsgroep twee gezichten heeft gekend.

Het eerste gezicht is dat van een organisatie gebaseerd op een christelijke identiteit, die er vanuit die waarden en normen naar streeft goed onderwijs aan leerlingen en studenten

167 Ontleend aan gesprek Boersma 16-07-2012; gesprek onderzoekers E&Y met s'Jacob d.d. 14-08-2012.

168 Brief CvB aan dhr. Van Setten d.d. 29-04-2010.

169 Interview s'Jacob d.d. 05-10-2012.

170 Interview Van Setten d.d. 26-10-2012.

171 Interview Molenkamp d.d. 05-10-2012.

172 Interview door E&Y met Van Setten 30-08-2012; interview s'Jacob 05-10-2012; interview door E&Y met s'Jacob d.d. 14-08-2012; interview door E&Y met Leefink d.d. 31-08-2012.

te bieden. Daaraan gekoppeld is ook het streven om goed voor ‘de eigen mensen’ te zorgen. Het bestuur huldigt het uitgangspunt dat bij Amarantis geen gedwongen ontslagen vallen. Als het nodig is bij fusies een deel van het personeel hoger in te schalen dan bij de rechtsvoorganger het geval was, dan gebeurt dat. Dit is het gezicht van een warme, zorgzame cultuur waarin het primair gaat om idealen en geld een minder belangrijke rol speelt.

Het tweede gezicht toont een cultuur die uitgaat van een autocratische vorm van bestuur vanuit het College van Bestuur, waarin reële inspraak en zeggenschap in feite niet worden geduld, en waarin mensen de neiging hebben om gesloten en waakzaam te zijn<sup>173</sup>. De commissie constateert dat deze cultuur in enkele meldingen aan haar is omschreven als een ‘angstcultuur’. In een cultuur van geslotenheid en waakzaamheid kan het naar boven brengen van signalen, het inbrengen van standpunten, bijvoorbeeld als het gaat over de financiële situatie, voor medewerkers een hachelijke onderneming zijn. Met als gevolg dat een organisatie en/of een bestuursorgaan zich kan afsluiten van dergelijke signalen waardoor tijdige actie uitblijft.

In dit verband wil de commissie voorts het volgende opmerken. Tijdens het onderzoek hebben haar diverse signalen bereikt die door de melders ervan geduid werden als (vermeende) onregelmatigheden. De commissie heeft in voorkomende gevallen over de signalen navraag gedaan bij betrokkenen. Op grond daarvan heeft zij het (vermeende) karakter van deze signalen niet kunnen vaststellen. De commissie heeft de signalen echter niet systematisch onderzocht aangezien dit geen onderdeel uitmaakte van haar opdracht. De commissie heeft de signalen ter kennis gebracht van de minister.

## 5.7 Contacten met relevante stakeholders in de regio’s

Uit het onderzoek dat de commissie heeft uitgevoerd, leidt de commissie af dat Amarantis Onderwijsgroep over weinig tot geen effectieve contacten in de regio’s beschikte<sup>174</sup>. Relevante stakeholders zoals gemeenten en collega-besturen in het voortgezet onderwijs en mbo stonden op afstand van de organisatie. De ontwikkeling van Amarantis Onderwijsgroep door de tijd heen en de scope van de organisatie dragen hier toe bij. Het leidt er toe dat signalen uit de omgeving over de gewenste ontwikkeling van de organisatie op termijn niet of nauwelijks bij Amarantis doordringen en dat uiteindelijk ook maar weinig stakeholders in de regio geneigd zijn de organisatie in de eindfase (zie hierna) een helpende hand te bieden.

### Van concurrentie naar samenwerking?

In de *ontwikkeling* van Amarantis Onderwijsgroep ligt besloten dat de organisatie zichzelf bestaansrecht bevecht op andere onderwijsaanbieders in de verschillende regio’s<sup>175</sup>. In de jaren negentig, als rechtsvoorganger ROC ASA ontstaat, wordt toegewerkt naar roc’s van algemeen bijzondere huize. Dat ROC ASA ‘opeens’ opduikt als christelijke concurrent, doet hier en daar wenkbrauwen fronsen. Temeer daar het roc wel volgens de letter van de wet educatie aanbiedt, en daarmee voldoet aan de breedte-eis, maar volgens collega-onderwijsaanbieders in de regio in dit opzicht niet handelt volgens de geest van de wet. Vervolgens gaat ROC ASA de concurrentie met diezelfde collega-aanbieders aan. Dat is rond de eeuwwisseling overigens niet opmerkelijk. Ook de fusie met ISA enkele jaren daarna wordt niet als vervelend of curieus gezien. Dat de organisatie ook vanaf 2008 blijft inzetten op een groei-doelstelling en dat in dat verband ogenschijnlijk steeds maar weer wordt geïnvesteerd in nieuwbouw, vinden stakeholders in de regio wel opvallend.

173 Verwoord in onder meer enkele interviews gehouden door E&Y zoals beschreven in paragraaf 4.6 deelrapportage E&Y; interview Raets d.d. 19-10-2012.

174 Ontleend aan interviews verricht door de commissie in het kader van het contextonderzoek; voor een overzicht van deze interviews: zie bijlage bij dit rapport.

175 Ontleend aan het interview Lenssen d.d. 19-10-2012.



Amarantis beschikt niet over een substantieel aanbod educatie, in de vorm van inburgeringscursussen. Als in de periode 2006-2008 de collega-roc's moeten bezuinigen vanwege de invoering van marktwerking bij deze cursussen, zet het kwaad bloed als Amarantis ook in die periode doorgaat met het betrekken van nieuwe panden. De perceptie van de collega-roc's is dat de organisatie dit kan doen, en dus kan blijven concurreren, omdat het haar maatschappelijke verantwoordelijkheid bij aanvang van ROC ASA niet zou hebben opgepakt.

In diezelfde periode, vanaf 2008 en verder, is het maatschappelijk tijt gekeerd. Niet alleen doet de financiële crisis haar intrede, ook is 'samenwerken' in het onderwijs meer en meer het devies in plaats van 'concurrentie'. Actoren in de regio's proberen in toenemende mate contact te leggen met de organisatie om te komen tot samenwerking. Maar dit blijkt niet of slechts zeer moeizaam tot stand te komen. Dit leidt in de periode 2010-2012 in de regio's tot steeds grotere irritaties bij collega-schoolbesturen en gemeenten. Bij diverse stakeholders in de regio's leeft het beeld dat de organisatie niet wil samenwerken en in plaats daarvan een volledig eigen koers vaart<sup>176</sup>, die door sommigen als wispelturig of eigengereid wordt gekenschetst. Er is daardoor weinig tot geen steun of draagvlak voor de organisatie in de regio's.

Het tijt lijkt te keren als in de zomer van 2011 een interim-bestuurder aantreedt die wél inzet op samenwerking met partners. In overleg komt het tot een plan tot herschikking van opleidingen en reorganisatie van Amarantis (zie ook hierna), dat door diverse betrokkenen wordt gesteund. Het plan verdwijnt echter eind 2011, begin 2012 plotseling van tafel. Deze gang van zaken roept vraagtekens op bij betrokkenen.

#### **Te brede scope voor adequate inbedding in regio's**

De organisatie van Amarantis Onderwijsgroep kent een *brede scope*: het onderwijs strekt zich uit over een groot geografisch gebied en kent diverse onderwijssoorten. Op niveau van het College van Bestuur is het – ondanks een portefeuillevverdeling - lastig om met al deze regio's en diversiteiten een vorm van contact op te bouwen en te onderhouden, op een wijze die een binding geeft tussen bestuur en lokaal netwerk. Stakeholders kenschetsen de situatie als 'in- en uitvliegen' van bestuurders: soms wel bij een vergadering aanwezig, soms niet; soms wel verantwoordelijk voor een thema, soms niet. Het roept in de regio's vragen op over de verantwoordelijkheidsverdeling tussen groepsdirecties en College van Bestuur. De frequente personele wisselingen in zowel het college als bij de groepsdirecties dragen eveneens niet bij aan het groeien en bestendigen van een goede relatie tussen bestuur en lokale netwerken.

## **5.8 Spanningen met de Raad van Toezicht**

In de periode 2007-2012 ontstaan in toenemende mate spanningen tussen het College van Bestuur en de Raad van Toezicht van Amarantis Onderwijsgroep. De commissie constateert dit op grond van bestudeerde documenten, gevoerde gesprekken en interviews. De belangrijkste oorzaken van de toenemende spanning zijn gelegen in het vraagstuk of het CvB 'in control' is, in de Zembla-documentaire van maart 2010 en in het in gang zetten van een traject tot herijking van de besturingsfilosofie onder begeleiding van Berenschot.

#### **Is het CvB 'in control'?**

Na de fusie ISA/ASA en direct daarop volgend het afwikkelen van de fusie met SIVOA wil de Raad van Toezicht dat de organisatie in 2009 'in control' komt<sup>177</sup>. De personele bezetting van het College van Bestuur is rond. Er ligt een plan voor de aanpak van de bedrijfsvoering, opgesteld door s'Jacob, dat in 2009 en verder kan worden uitgerold. Het college is met Verkerk ook voor wat betreft Onderwijs en Kwaliteit op sterkte. Het is zaak dat de organisatie vanaf dat moment resultaten gaat boeken.

176 Zie voetnoot 174.

177 Ontleend aan interview Janssen d.d. 19-10-2012.

Vanaf begin 2009 wordt de Raad echter duidelijk dat daarvoor meer sturing door en vanuit het CvB gewenst is. In de vergadering van 4 februari 2009 dringt de Raad aan op het formuleren van een strategie, meerjarenperspectief, waarin de ontwikkelingen op het terrein van onderwijs worden verbonden aan huisvesting(-sbeheer). Dit verzoek wordt in de vergadering van 11 maart 2009 door de Raad herhaald. De Raad besluit in diezelfde vergadering tot het instellen van een Financiële Commissie (zie ook hiervoor), omdat de Raad meer greep wil krijgen op het financieel beleid van het CvB<sup>178</sup>. In de vergadering van 20 mei 2009 verzoekt de Raad wederom om strategische notities met betrekking tot onderwijsontwikkelingen, mede in het licht van de financiële crisis. Daarop, in de vergadering van 24 juni 2009, merkt de Raad bij de jaarrekening 2008 onder meer op dat hij een meerjarenperspectief mist.

In de tweede helft van 2009 verricht de Raad van Toezicht een evaluatie op het eigen functioneren. Daaruit vloeit voort dat de Raad met het college duidelijker afspraken wenst te maken over te realiseren resultaten. Daarvoor worden drie domeinen benoemd: a) zichtbaar in control, b) beter onderwijs en c) RvT in positie. Met ingang van 2010 worden de functioneringsgesprekken met de leden van het College van Bestuur over deze drie domeinen gevoerd.

Overigens ontstaan na 2008-2009 bij de Raad niet alleen zorgen over de financiële sturing in de organisatie. Ook ten aanzien van de sturing op onderwijskwaliteit nemen de zorgen toe. Eén lid van de Raad van Toezicht dringt bij herhaling aan op onder meer transparantie in de kwalitatieve sturing van het CvB, op het werken met prestatie-indicatoren, op meer aandacht voor het hoge ziekteverzuim in de organisatie<sup>179</sup>. Mede naar aanleiding van zijn aandachtspunten groeit de wens bij de Raad om ook op het terrein van Onderwijs en Kwaliteit een commissie in te stellen. De portefeuillehouder in het CvB is daar echter niet voor. Aangezien er inmiddels een Financiële Commissie is, is er immers ruimte in de reguliere vergaderingen met de Raad om het over onderwijs en kwaliteit te hebben<sup>180</sup>.

### De GMR doet navraag bij de Raad van Toezicht

In juli 2009 ontvangt de Raad van Toezicht overigens een brief van de gemeenschappelijke medezeggenschapsraad (GMR). Daarin uit de GMR zijn zorgen over het financieel en huisvestingsbeleid bij Amarantis. In drie achtereenvolgende jaren, 2007, 2008 en 2009 heeft de GMR niet kunnen instemmen met de nota's Financieel Beleid en Huisvesting. "In deze nota's ontbrak telkenmale de voor de medezeggenschap noodzakelijke transparantie."<sup>181</sup> De GMR vraagt aan de RvT in de brief waarom hij in tegenstelling tot de GMR wel heeft ingestemd met het door het CvB gevoerde financieel en huisvestingsbeleid.

De brief is aanleiding voor het arrangeren van een gesprek tussen RvT en GMR, dat uiteindelijk plaatsvindt op 3 februari 2010. In het gesprek wordt aangegeven dat de Raad steeds 'tandenknarsend' akkoord zou zijn gegaan met de documenten omdat de idee was dat anders geen bekostigingsgrondslag voor OCW aanwezig zou zijn<sup>182</sup>. De voorzitter en vice-voorzitter van de Raad van Toezicht kunnen zich dit gesprek - desgevraagd door de commissie in het interview dat in oktober 2012 plaatsvindt - niet herinneren.

Het verslag van de bijeenkomst van de Raad van Toezicht op 3 februari 2010 maakt melding van de ontmoeting met de GMR, die direct voorafgaand aan de RvT-vergadering heeft plaatsgevonden<sup>183</sup>. De voorzitter van de Raad geeft blijkens het verslag aan dat het een plezieriger gesprek is geweest dan de afgelopen jaren; de GMR heeft zich positief geuit over de ontvangen informatie van het CvB. De vice-voorzitter stelt dat de vraag van de GMR is besproken waarom de Raad van Toezicht de begroting wel goedkeurt, terwijl de GMR dit niet doet. In haar antwoord wijst zij volgens dit verslag op "het dan niet kunnen uitbetalen van de salarissen. Hiermee is de GMR ook gewezen op haar verantwoordelijkheden. Medezeggenschapsrechten brengen ook verplichtingen met zich mee, waarvoor de leden van de GMR gefaciliteerd worden." Aansluitend geeft de voorzitter van het CvB conform hetzelfde verslag aan "dat met de GMR geen onderhandelingen over de begroting plaatsvinden".

178 Ontleend aan email Tümer d.d. 21-10-2012.

179 Ontleend aan stukken beschikbaar gesteld door Van Rens d.d. 05-10-2012.

180 Ontleend aan gesprek Verkerk d.d. 16-10-2012.



In de loop van 2010 constateert de Raad echter dat de kwaliteit van opleidingen over het geheel genomen niet (genoeg) verbetert, dat de organisatie niet goed scoort als het gaat om de reductie van voortijdig schoolverlaten (vsv) en dat er overigens diverse incidenten zijn – bijvoorbeeld met betrekking tot de kwaliteit van examinering in het mbo<sup>181</sup> – op grond waarvan niet het beeld ontstaat dat het CvB ‘in control’ is op het terrein van kwaliteit. Mede om die reden besluit de Raad op 9 februari 2011 tot het instellen van een Commissie Onderwijs en Kwaliteit<sup>182</sup>. Het duurt echter enige tijd totdat deze commissie ook feitelijk gaat functioneren; tussen de portefeuillehouder in het CvB en een RvT-lid vindt nog het nodige overleg plaats over taken en bevoegdheden van de commissie. De eerste vergadering vindt uiteindelijk plaats op 25 augustus 2011.

Hoofddlijn is kortom dat bij de Raad vanaf begin 2009 in toenemende mate het beeld ontstaat dat het CvB op verschillende terreinen niet ‘in control’ is. De raad pleegt vervolgens de nodige interventies, zoals de verzoeken, aandachtspunten en zorgpunten geuit tijdens diverse vergaderingen; ook stelt de Raad in 2010 een drietal domeinen op waarop van de CvB-leden prestaties worden verlangd.

### **Een ongelukkig optreden**

Vervolgens wordt op 21 maart 2010 op televisie de Zembla-documentaire ‘Wij willen les!’ uitgezonden<sup>183</sup>. De documentaire toont de klachten van leerlingen over de kwaliteit van het onderwijs dat zij op mbo-instellingen doorgaans ontvangen. Dit naar aanleiding van de protestactie van voornamelijk Amsterdamse mbo-studenten op 10 februari 2010 op Het Plein te Den Haag. In de documentaire wordt uiteengezet waar het protest vandaan komt. Volgens de studenten krijgen ze te weinig les, mede onder het mom van ‘zelfstandig leren’ of ‘zelfwerkzaamheid’. Als zij daarover klagen bij hun opleidingen, vangen ze echter bot. Daarom zoeken ze het hogerop, in Den Haag en door middel van medewerking aan de documentaire. De documentaire is onder meer gemaakt op mbo-locaties van Amarantis Onderwijsgroep te Amsterdam.

De CvB-voorzitter van Amarantis wordt in de documentaire gevraagd of hij de klachten heeft onderzocht. Hij geeft daarop aan dat de klachten bekend waren en er al aan oplossingen werd gewerkt. Maar het komt soms voor dat een docent ziek is of een vacature nog niet is ingevuld. “De directeur van de school moet dat uitleggen en moet ook met een oplossing komen,” zo geeft hij aan. “Ik ga daar niet over”. De journalist vraagt verderop in de documentaire of de CvB-voorzitter weet hoe de roosters van de studenten er uit zien. Hij antwoordt: “Ik ben uiteindelijk verantwoordelijk voor ongeveer duizend roosters. Die heb ik niet allemaal op mijn netvlies.”

De opstelling van de voorzitter in de documentaire valt niet goed bij de Raad van Toezicht<sup>184</sup>. Er vindt een gesprek over plaats tussen de voorzitter en vice-voorzitter van de Raad enerzijds en de voorzitter van het CvB en de portefeuillehouder Onderwijs & Kwaliteit anderzijds<sup>185</sup>.

### **Herijking van de besturingsfilosofie**

In de vergadering met de Raad van Toezicht op 13 oktober 2010 deelt de voorzitter van het College van Bestuur mede dat een traject gericht op het herijken van de besturingsfilosofie in gang is gezet<sup>186 187</sup>. Dit wordt begeleid door Berenschot. Doel van het traject is blijkens de opdrachtbrief het formuleren van een gemeenschappelijk ambitieniveau van de organisatie;

181 Ontleend aan informatie verstrekt door Janssen & Groenewegen, d.d. 01-08-2012.

182 Notulen RvT d.d. 09-02-2011.

183 [http://zembla.vara.nl/Nieuws-detail.2624.0.html?&tx\\_ttnews%5Btt\\_news%5D=23223&cHash=d0078edb26](http://zembla.vara.nl/Nieuws-detail.2624.0.html?&tx_ttnews%5Btt_news%5D=23223&cHash=d0078edb26)

184 Ontleend aan gesprek met Molenkamp d.d. 19-07-2012; notulen RvT 19-05-2010.

185 Notulen RvT 19-05-2010.

186 Notulen RvT 13-10-2010.

187 In het kader van het hoor en wederhoor op het concept-rapport geeft Molenkamp aan dat in maart en juni 2010 reeds interne conferenties plaatsvonden over dit traject; vanaf medio 2010 vond begeleiding plaats door Berenschot. Ontleend aan schrijven Molenkamp 13-11-2012.

deze heeft betrekking op de inhoud, organisatorische vormgeving, de organisatie van de ondersteuning, de cultuur en samenwerkingsaspecten<sup>188</sup>. Het Plan van Aanpak zal de Raad nog worden nagezonden. De voorzitter meldt dat in het kader van het traject ronde tafel gesprekken plaatsvinden; dit op basis van een piketpalennotitie waarin aangegeven wordt welke zaken wel en niet bespreekbaar zijn en waarom. "Bijvoorbeeld het HRM en huisvestingsbeleid blijven centraal georganiseerd. Wel wordt ingegaan op wat binnen het beleid, centraal en decentraal georganiseerd kan worden."<sup>189</sup> De Raad merkt naar aanleiding van de mededeling op dat verzelfstandiging van de groepen geen reëel scenario is; de raad denkt wel dat dit de start zal zijn van een discussie over schaalgrootte. De voorzitter stelt vast dat de volgende bijeenkomst het onderwerp uitgebreider zal worden besproken.

Bij de volgende vergadering van de Raad op 10 november 2010 staat het onderwerp wederom op de agenda; kort voor de bijeenkomst zijn de opdrachtbrief van Berenschot en de piketpalennotitie toegezonden aan de leden. Twee leden van de Raad zijn direct voorafgaand aan de vergadering geïnterviewd door Berenschot. Tijdens de vergadering blijkt de Raad ontstemd te zijn over het feit dat het traject reeds vergaand in gang is gezet. De Raad had eerder in het traject betrokken moeten worden aangezien het een belangrijk strategisch onderwerp is en alle facetten van de organisatie raakt<sup>190</sup>.

De irritatie bij de Raad van Toezicht over het traject is tweeledig<sup>191</sup>. Ten eerste is het volgens de voorzitter van de Raad zaak dat het CvB aandacht besteedt aan het leveren van prestaties op de afgesproken domeinen, en niet 'tijdens het spel de regels verandert'. Ten tweede, als al wordt ingezet op het voeren van gesprekken over de gezamenlijke ambitie, dan is het volgens hem niet gepast in 'piketpalen' aan te geven waarover het gesprek níet kan worden gevoerd.

De gang van zaken bij het traject is voor de voorzitter van de Raad van Toezicht 'de laatste druppel'.

### **Opzeggen van vertrouwen**

Op 17 december 2010 vinden functioneringsgesprekken plaats met de leden van het CvB. De voorzitter krijgt in het gesprek te horen dat de relatie zal worden verbroken. Volgens hem heeft het beëindigen van de betrekking betrekking op onder meer de geleden imagoschade door de uitzending van Zembla in maart 2010 en op het weinig effectief functioneren van de collega portefeuillehouder Onderwijs & Kwaliteit<sup>192</sup>. De Raad van Toezicht meldt in een verslag van een informeel overleg op 9 februari 2011 dat er onvoldoende teamgeest was in het CvB en dat de organisatie en het bedrijf niet op orde waren<sup>193</sup>.

Volgens de voorzitter van het CvB voelt hij zich na 17 december 2010 niet meer 'in control' van de organisatie<sup>194</sup>. Er starten besprekingen tussen juristen van enerzijds Amarantis en anderzijds de voorzitter over het opstellen van een vaststellingsovereenkomst. Op 8 juni 2011 legt de voorzitter zijn functie neer. De vaststellingsovereenkomst wordt op 20 juni 2011 getekend<sup>195</sup>. De Raad van Toezicht stelt een interim-bestuurder aan, de heer Raets, die op 8 juni 2011 zijn werkzaamheden start.

---

188 Voorstel project evaluatie governancestructuur, 19-10-2010.

189 Notulen RvT 13-10-2010.

190 Notulen RvT 10-11-2020.

191 Ontleend aan interview Janssen d.d. 19-10-2012.

192 Ontleend aan interview Molenkamp d.d. 05-10-2012.

193 Geheugensteun informele vergadering RvT 09-02-2012.

194 Ontleend aan gesprek Molenkamp d.d. 19-07-2012.

195 Ontleend aan vaststellingsovereenkomst d.d. 20-06-2011.

## 5.9 Interventies van de Raad van Toezicht

De relatie tussen de Raad van Toezicht en het College van Bestuur is vanaf 2007 omgeven met discussie. De Raad van Toezicht geeft blijkens de notulen van een groot aantal vergaderingen vanaf het begin verzoeken af aan het College om meer inzage te geven in onder meer het huisvestingsbeleid, het financieel beleid, het meerjarenperspectief, strategische noties en dergelijke. Blijkens de inhoud van de vergaderingen geeft het College hier vaker niet dan wel gehoor aan, en gebeurt dat in het laatste geval meestal pas na enige tijd. De gang van zaken roept discussie op over de vraag wie verantwoordelijk is voor het bestuur van de organisatie. En daar waar het het College betreft, wie aanspreekbaar is op de voortgang: of dat het collectief van het College is en/of de portefeuillehouder in kwestie ('het collegiaal model'). De commissie neemt waar dat de Raad van Toezicht in de periode 2007-2012 in feite blijvend zoekt naar positie en effectieve mogelijkheden om te interveniëren. De commissie heeft de volgende interventies van de Raad aangetroffen:

- In 2008 moet de financiële expertise in het CvB op niveau worden gebracht. Dat gebeurt in eerste instantie door het 'invliegen' van een extern adviseur in de persoon van de heer s'Jacob. Hij wordt aansluitend begin 2009 door de RvT benoemd tot lid van het College van Bestuur.
- Om meer inzicht in het financieel en huisvestingsbeleid te krijgen, stelt de Raad in 2009 een Financiële Commissie in. Deze overlegt direct met de portefeuillehouder Middelen.
- In 2009-2010 besluit de Raad tot het benoemen van drie kernthema's als het om het functioneren van het CvB gaat: a) zichtbaar in control, b) beter onderwijs en c) de RvT in positie. De functioneringsgesprekken met de leden van het CvB worden sindsdien gehouden aan de hand van deze drie thema's.
- Na herhaaldelijke discussie met de portefeuillehouder Onderwijs & Kwaliteit wordt uiteindelijk in het voorjaar van 2011 door de Raad een Commissie Onderwijs & Kwaliteit ingesteld. Door de ontwikkelingen die daarna optreden, komt deze commissie slechts tweemaal bijeen.
- De Raad dringt bij het College van Bestuur sinds 2009 aan op het ontslag van een bestuursadviseur (voormalig voorzitter CvB ROC ASA) en de directeur Huisvesting (voormalig lid CvB ROC ASA). Dit wordt in 2010 respectievelijk 2012 gerealiseerd.
- In het najaar van 2010 dringt de Raad aan op het stopzetten van het traject tot herijking van de besturingsfilosofie dat met begeleiding van Berenschot in gang is gezet<sup>196</sup>.
- Eind 2010 geeft de Raad aan dat de arbeidsovereenkomst met de voorzitter van het CvB zal worden beëindigd; het duurt tot 8 juni 2011 totdat de voorzitter zijn functie neerlegt. De Raad stelt een interim-voorzitter aan.
- In het najaar van 2011 besluit de Raad het College van Bestuur te reduceren tot twee zetels, waarmee de functie van de portefeuillehouder Onderwijs & Kwaliteit komt te vervallen.

## 5.10 De eindfase

In de periode na het vertrek van de voorzitter van het College van Bestuur in juni 2011 ontrolt zich een reeks van gebeurtenissen die – met de kennis van nu – kunnen worden aangeduid als 'eindfase'. In deze reeks zijn drie fasen te onderscheiden: a) de opmaat tot een plan van aanpak, b) pogingen tot het uitvoeren van een strategie en c) de interventie van de minister.

### De opmaat tot een aanpak

Kort na het vertrek van de bestuursvoorzitter wordt op 22 juni 2011 in de Raad van Toezicht de jaarrekening over 2010 besproken. Deze wordt toegelicht door de accountant van Deloitte. Hij geeft aan dat op het oog sprake is van een positieve ontwikkeling: de solvabiliteit ligt boven de 20% en het resultaat over 2010 is hoger dan verwacht. Maar "dieper gezien is sprake van een mindere kwaliteit. De solvabiliteit is o.a. gestegen door het wegvallen van de getroffen BAPO-voorziening en door Onderwijs in Bedrijf, waarvan

<sup>196</sup> In het kader van het hoor en wederhoor op het concept-rapport geeft Molenkamp aan dat het College van Bestuur de ondersteuning door Berenschot heeft beëindigd vanwege gebrek aan vertrouwen; dit omdat Berenschot niet eerst rapporteerde aan het CvB maar aan de Raad van Toezicht. Ontleend aan schrijven Molenkamp d.d. 13-11-2012.

de cijfers niet in de jaarrekening zijn geconsolideerd.”<sup>197</sup> De accountant geeft aan dat de organisatie gelet op de exploitatie, ontwikkelingen in het onderwijs en de nodige huisvestingsplannen in financieel zwaar weer verkeert.

Tegen deze achtergrond gaat interim-bestuurder Raets aan de slag. Ook hij komt tot de constatering dat de organisatie niet ‘fit’ is voor de komende jaren<sup>198</sup>. Zijn analyse is dat dit wordt veroorzaakt door de volgende punten:

- de fusies zijn nooit echt gerealiseerd; onderlinge binding en gemeenschappelijk beleid zijn zwak ontwikkeld;
- het voortgezet onderwijs en mbo verschillen sterk van karakter; in het jarenlange streven naar doorlopende leerlijnen is dit ontkend, waardoor veel energie verkeerd gericht is geweest;
- het collegiale model van bestuur en management belemmert besluitvorming op cruciale punten;
- het bedrijfsmatig werken is niet tot ontwikkeling gekomen.

Volgens Raets moet de organisatie financieel gezond worden, kwaliteit en rendement leveren, concurrentie aangaan én externe verantwoording afleggen. Zijn beeld is dat dit wordt gerealiseerd door vijf werkorganisaties in te richten, die onder aansturing staan van het CvB: MBO Utrecht, MBO Amersfoort, Almere, VO Amsterdam en MBO Amsterdam. Deze organisaties moeten samenwerking zoeken en behouden met regionale partners. De Raad van Toezicht geeft op 10 september 2011 groen licht voor zijn benaderingswijze.

Overigens zijn in mei van 2011 besprekingen gestart met de huisbankier van Amarantis over de consolidatie van het krediet van € 50 miljoen<sup>199</sup>. In augustus blijkt dat de bank met een hoge offerte komt. Twee andere banken willen geen offerte uitbrengen. Het College van Bestuur zal nu een andere bank gaan benaderen<sup>200</sup>. In dezelfde vergadering met de Raad van Toezicht van begin september als die waarin Raets zijn plannen ontvouwt, brengt de portefeuillehouder Middelen in dat de huisbankier om verlenging van het krediet van € 50 miljoen zal worden gevraagd. Lukt dat niet, of in het geval de offerte van de alternatieve aanbieder niet doorgaat, dan zal een acuut cash probleem ontstaan. Bij het departement wordt in dat geval gevraagd om een kasschuif; de voorzitter van de Raad geeft aan dat hij bereid is hiervoor mee te gaan naar het departement<sup>201</sup>.

Op 21 september bespreekt de Financiële Commissie de halfjaarcijfers 2011. Deze tonen een negatief resultaat door onder meer het uitblijven van reductie op de personeelslasten en hoge externe inhuur. Ten aanzien van de liquiditeit meldt het CvB dat geen sprake is van een acuut knelpunt; het overleg met de huisbankier en een alternatieve aanbieder over herfinanciering is gaande; het krediet bij de huisbankier is tijdelijk verlengd<sup>202</sup>.

Op 5 oktober bespreekt het CvB met de Raad van Toezicht de stand van zaken op het ‘Plan Raets’. Het CvB geeft daarbij aan dat het totale transitieplan, inclusief de kostenkant ervan, in januari 2012 klaar zal zijn.

### **Pogingen tot strategie**

Omdat Amarantis nog steeds onder verscherpt financieel toezicht staat, ontvangt de Inspectie medio oktober 2011 het halfjaarverslag van de organisatie. In diezelfde periode wordt door de Inspectie, op grond van de jaarstukken over 2010, in een memo beschreven dat bij Amarantis geen sprake meer is van een verhoogd risico voor de financiële positie omdat de indicatoren boven de signaleringsgrenzen liggen. Het voornemen van de Inspectie

197 Notulen RVT 22-06-2011.

198 Notulen RVT 10-09-2011.

199 Notulen CvB 24-05-2011; notulen FC 31-05-2011.

200 Notulen CvB 30-08-2011.

201 Notulen RVT 10-09-2011.

202 Notulen FC 21-09-2011.

is volgens dit memo dan ook het financieel toezicht bij te stellen naar regulier toezicht<sup>203</sup>. Dit voornemen wordt in daarop volgende weken niet gerealiseerd omdat op basis van nadere signalen over de financiële problematiek, Amarantis onderwerp van gesprek wordt binnen de Inspectie<sup>204</sup>.

In de tussentijd is men bij Amarantis bezig met het 'plan Raets'. Begin november wordt de stand van zaken besproken met de Raad van Toezicht<sup>205</sup>. De Raad dringt aan op de nodige voortgang; gesprekken over steun van bijvoorbeeld OCW en de gemeente Amsterdam moeten vóór de jaarwisseling in gang zijn gezet. Ten aanzien van de financiën wordt gemeld dat de begroting voor 2012 voornamelijk uitkomt op een resultaat van - € 15 miljoen, exclusief transitiekosten. Gesproken wordt over de te volgen strategie in de richting van de banken en OCW. Een mogelijkheid is om de levensvatbaarheid van Amarantis Onderwijsgroep 'extern bespreekbaar' te maken, net zoals dat destijds met het Albeda College is gebeurd. Dan moeten echter de oplossingen wel klaar liggen. Betrokkenheid van een bureau als Berenschot én de inzet van de voorzitter van de Raad van Toezicht kunnen helpen. Bij dit alles geeft het CvB overigens aan dat geen sprake is van een acuut financieel probleem; het krediet bij de huisbankier is verlengd tot 1 januari en ook daarna is volgens het CvB verlenging mogelijk. Op 30 november 2011 vraagt interim-bestuurder Raets per email een gesprek aan met de minister<sup>206</sup>.

De Raad van Toezicht en het College van Bestuur overleggen vervolgens weer op 7 december 2011<sup>207</sup>. Het CvB zet uiteen dat andere besturen – het ROC van Amsterdam en het ROC Midden Nederland – inmiddels ook betrokken zijn bij de plannen. Ook de directeur-generaal HBWE is door de heer Raets geïnformeerd. Er zal een gesprek met de minister plaatsvinden. In dezelfde bijeenkomst komt ook de begroting voor 2012 langs. Deze toont een tekort van € 12 miljoen; dat betekent volgens de Raad dat het vermogen en daarmee de solvabiliteit van Amarantis Onderwijsgroep richting nul gaan.

Op het ministerie van OCW worden inmiddels voorbereidingen getroffen voor het gesprek tussen Amarantis en de minister, dat op 19 december 2011 zal plaatsvinden. Er is twijfel over de ernst van de signalen die de Inspectie hebben bereikt<sup>208</sup>. Op 16 december 2011 vindt eerst nog een gesprek plaats tussen het CvB van Amarantis en de directie Rekenschap van de Inspectie. Gemeld wordt dat de begroting voor 2012 een tekort toont en dat wordt gewerkt aan algehele herfinanciering<sup>209</sup>. Vervolgens spreken interim-bestuurder Raets en de voorzitter van de Raad van Toezicht op 19 december 2011 met de minister. In het gesprek wordt de minister geïnformeerd over het transitieplan.

Enkele dagen daarna, op 22 december 2011, wordt een extra vergadering van de Raad van Toezicht met het CvB ingelast<sup>210</sup>. Daarin wordt gemeld dat een liquiditeitsprobleem dreigt omdat de aangezochte alternatieve bank zich terug trekt uit het offertetraject. Geconstateerd wordt dat het nu noodzakelijk wordt dat OCW zich garant gaat stellen.

### **De interventie van de minister**

Zoals gedetailleerd en nauwgezet beschreven in de deelrapportage van de NSOB (zie ook hoofdstuk 6) ontstaat na de jaarwisseling in toenemende mate contact tussen Amarantis, Inspectie en ministerie over de financiële situatie. Belangrijke feiten in deze periode zijn de volgende<sup>211</sup>.

203 Ontleend aan deelrapportage NSOB, p. 31.

204 Ontleend interview Loep d.d. 19-10-2012.

205 Notulen RVT 09-11-2011.

206 Ontleend aan deelrapportage NSOB, p. 124.

207 Notulen RVT 07-12-2011.

208 Ontleend aan deelrapportage NSOB, p. 32.

209 Ontleend aan deelrapportage NSOB, p. 33.

210 Notulen RVT 22-12-2011.

211 Ontleend aan deelrapportage NSOB, hoofdstuk 5.

Op 5 januari 2012 verhoogt de Inspectie het toezichtsregime naar intensief toezicht. Dit betekent dat van de instelling een verbeterplan wordt geëist. Kort daarop, op 9 januari 2012 laat de portefeuillehouder Middelen per email aan de directie Rekenschap van de Inspectie weten dat een liquiditeitsprobleem in februari dreigt. Daarop schrijft deze directie nog diezelfde dag een ambtsbericht aan de minister met de melding dat de zorgen over Amarantis Onderwijsgroep groot zijn.

Op 10 januari 2012 overlegt Amarantis met de directeur-generaal HBWE over het plan Raets. Aan de orde is een mogelijke uitruil van het onderwijsaanbod tussen instellingen, onder meer inhoudende dat het mbo van Amarantis te Amsterdam wordt overgedragen aan ROC van Amsterdam en het voortgezet onderwijs van het ROC van Amsterdam naar Amarantis. In de voorbereiding op dit gesprek wijst de directie BVE er op dat hierbij risico is dat het ROC van Amsterdam dan 'too big to fail' wordt<sup>212</sup>. In het gesprek zijn in deze zin de bedenkingen van het ministerie ten aanzien van dit element van het plan aan de orde gekomen.

Op 12 januari 2012 stuurt de huisbankier een brief aan Amarantis Onderwijsgroep waarin wordt gemeld dat het krediet van € 50 miljoen wordt verlengd tot 30 april 2012<sup>213</sup>.

De Raad van Toezicht van Amarantis komt op 18 januari 2012 bijeen en bespreekt daarbij met het CvB de stand van zaken. Het CvB bestaat op dat moment enkel uit de portefeuillehouder Middelen, aangezien interim-bestuurder Raets onverwacht is opgenomen in het ziekenhuis. Tijdens de vergadering worden de gesprekken die zijn gevoerd met OCW en de Inspectie besproken. De Raad dringt aan op het doorzetten van de benodigde sanering intern. Het CvB meldt dat inmiddels Berenschot en UNO zijn ingehuurd voor het opstellen van een herstelplan.

Ook in de weken na 18 januari 2011 vinden diverse contacten en gesprekken plaats tussen Amarantis en de directie Rekenschap van de Inspectie<sup>214</sup>. Mede op grond van die gesprekken stellen Berenschot en UNO een herstelplan samen, dat op 3 februari 2012 voorligt ter bespreking in de Raad van Toezicht<sup>215</sup>.

In het plan wordt aangegeven dat voor het totaal een bedrag van € 132 miljoen nodig is, bestaande uit:

- een eenmalige voorziening reorganisatiekosten à € 52 miljoen;
- een bedrag van € 50 miljoen voor herfinanciering van het krediet bij de huisbankier na 1 mei 2012;
- een investeringsbudget voor huisvesting van € 30 miljoen.

Dit budget zal bij OCW worden aangevraagd. De Raad en het College van Bestuur geven aan positief te staan tegenover het herstelplan. De Raad kan het plan echter nog niet goedkeuren, dat zal op 10 februari 2012 kunnen gebeuren. Omdat op 6 februari 2012 een gesprek plaatsvindt met de directie Rekenschap van de Inspectie, zal het CvB het plan - met inachtneming van de gemaakte opmerkingen - nog op 3 februari 2012 namens Amarantis aanbieden aan de Inspectie. Hetgeen vervolgens ook gebeurt.

Op 4 februari 2012, dat is op een zaterdag, verschijnt in Het Parool het artikel *Onderwijskolos Amarantis komt miljoenen tekort*. In het stuk wordt onder andere de heer s'Jacob geciteerd. Hij geeft aan dat de situatie nijpend is en dat zeker 100 tot 200 arbeidsplaatsen zullen moeten verdwijnen.

212 Ontleend aan deelrapportage NSOB, p. 37; interview Roborgh d.d. 22-10-2012.

213 Brief 12-01-2012, kenmerk RH/20120112brfvlfc.

214 Ontleend aan deelrapport NSOB, paragraaf 5.2.

215 Notulen RvT 03-02-2012.



Over het weekend heen op 6 februari 2012 vindt zoals gepland het gesprek plaats tussen Rekenschap, het CvB en de voorzitter van de Raad van Toezicht. De strekking van het gesprek is dat het herstelplan nader moet worden aangepast. Een dag later overlegt de minister met de heer Wintels over de mogelijkheid dat hij interim-bestuurder wordt van Amarantis<sup>216</sup>. Deze optie wordt op 8 februari 2012 door de minister en enkele topambtenaren in een overleg voorgelegd aan de voorzitter en de vice voorzitter van de Raad van Toezicht<sup>217</sup>.

Op 9 februari 2012 maken de voorzitter en vice voorzitter van de Raad van Toezicht kennis met de heer Wintels. Daarbij wordt gesproken over de relatie tussen de aankomend interim-bestuurder en de Raad. De heer Wintels geeft aan dat er twee modaliteiten zijn: de interim-bestuurder wordt voorzitter van de Raad van Toezicht of van het College van Bestuur. In beide gevallen zou het collectief beschikbaar stellen van de functies van de leden van de Raad aan de orde zijn. In een email diezelfde avond zet hij dit aan zijn gesprekspartners uiteen<sup>218</sup>.

De volgende dag 10 februari 2012 komt de Raad bijeen. Aan het begin van de vergadering geeft de heer Janssen aan dat hij zijn functie als voorzitter van de Raad van Toezicht zal neerleggen<sup>219</sup>. Ook mevrouw Groenewegen, vice-voorzitter van de Raad, geeft aan dit te doen. Er volgt een debat, dat er uiteindelijk in uitmondt dat alle leden opstappen. Eén lid, mevrouw Tümer, blijft aan in verband met de nodige continuïteit.

Op 14 februari 2012 wordt de heer Wintels door de Raad van Toezicht benoemd als interim-bestuurder van Amarantis Onderwijsgroep<sup>220</sup>. Hij komt met het plan om de organisatie op te splitsen, of te de-fuseren in aparte rechtspersonen. Er komen vijf nieuwe besturen: drie mbo-besturen voor respectievelijk het mbo in Amsterdam, Utrecht en Amersfoort en twee nieuwe vo-besturen voor het vo in respectievelijk Amsterdam/Zaanstad en Almere. Op 1 maart 2012 stuurt de Inspecteur-Generaal van de Inspectie een ambtsbericht aan de minister waarin zij haar twijfels uit over de onderbouwing van deze de-fusie<sup>221</sup>. Op het ambtsbericht ontvangt zij geen reactie van het ministerie<sup>222</sup>.

---

216 Ontleend aan deelrapportage NSOB, p. 40.

217 Ontleend aan deelrapportage NSOB, p. 40.

218 Email Wintels aan Janssen/Groenewegen d.d. 09-01-2012.

219 Notulen CvB 10-02-2012.

220 Ontleend aan interview Wintels d.d. 05-10-2012.

221 Ontleend aan deelrapportage NSOB, p. 42.

222 Ontleend aan interview Roeters d.d. 19-10-2012.



## 6 Toezien vanuit kaders

In de voorgaande hoofdstukken is beschreven waaruit de financiële problematiek bij Amarantis Onderwijsgroep heeft bestaan, en welke feiten, omstandigheden en besluitvormingsprocessen daar aan hebben bijgedragen. De commissie heeft voorts de handelwijze en bevoegdheidsuitoefening van de Inspectie van het onderwijs en het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) onderzocht. Dit deelonderzoek is uitgevoerd door de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB). De deelrapportage is integraal opgenomen in de bijlage bij dit rapport.

In dit hoofdstuk staat de commissie ten eerste stil bij enkele hoofdlijnen uit het deelonderzoek van NSOB (6.1). Aansluitend beschrijft de commissie enkele waarnemingen op grond van en het deelonderzoek van NSOB en de interviews die zij in oktober 2011 heeft gehouden met relevante betrokkenen.

Alvorens in te gaan op de hoofdlijn van het deelonderzoek van NSOB geeft de commissie aan dat het haar is opgevallen dat in de periode 2007-2012 niet alleen op financieel maar ook op onderwijsinhoudelijk vlak bij de Inspectie en het ministerie van OCW diverse meldingen en signalen binnenkomen dat het niet goed gaat met de organisatie. Voor een volledig beeld verwijst de commissie naar het NSOB-onderzoek en de daarin vermelde feiten. Om een indruk te geven van het type en aantal meldingen en signalen is in tabel 6.1 een selectie van contactmomenten tussen de Inspectie en Amarantis Onderwijsgroep opgenomen; het volledige overzicht is opgenomen in het deelrapport van NSOB<sup>223</sup>. In de tabel is onderscheid gemaakt naar signalen, meldingen of beslissingen met betrekking tot de financiën van de organisatie (linkerkolom) en die met betrekking tot onderwijskwaliteit (rechterkolom). Omdat de organisatie vanaf augustus 2011 in een ander vaarwater terecht komt (zie ook hiervoor), is de selectie beperkt tot 1 augustus 2011.

**Tabel 6.1: Selectie van contactmomenten tussen de Inspectie en Amarantis**

|            | FINANCIËEL  | INHOUDELIJK  |
|------------|---|--|
| 23-04-2007 |   | Bij drie opleidingen wordt recht examinering ontnomen.   |
| 12-07-2007 |   | Opleiding secretariaal medewerker voldoet niet aan norm onderwijstijd.   |
| 14-08-2008 |   | Sanctie Amarantis € 170.000 ivm niet naleven 850 urennorm  |
| 24-11-2008 | Bekend is dat liquiditeit en solvabiliteit van Amarantis 'op rood' staan.                   |  |
| 02-07-2009 | Gesprek in het kader van financiële continuïteit  |  |
| 09-09-2009 | Onderzoek Inspectie bij Amarantis; conclusie: de financiële positie is niet zonder risico's |  |
|            |   | Onderwijstijd is in 2007 en 2009 bij Amarantis niet op orde  |
| 05-10-2009 | Aangescherpt financieel toezicht  |  |
| 04-12-2009 |   | Instellingsportret Amarantis: 15 zwakke en 7 zeer zwakke opleidingen; 61 opleidingen waarvan opbrengsten onder de beoordelingsnorm |
| 08-12-2009 |   | Bestuursgesprek met Amarantis  |
| 06-01-2010 | Inspectie: Amarantis overtuigt niet in het bieden van financieel inzicht                    |  |
| 28-01-2010 | Inspectie: financiële positie is zwak   |  |
| 04-05-2010 |   | Korting rijksbijdrage met € 259.119 ivm niet naleven norm onderwijstijd  |
| 15-07-2010 | Gesprek CvB Inspectie   |  |

223 Het betreft Bijlage 1 van het NSOB deelrapport vanaf pagina 105.

|            | FINANCIEEL   | INHOUDELIJK  |
|------------|--|--|
| 27-07-2010 | Solvabiliteit blijft laag; handhaving geïntensiveerd toezicht  |  |
| 11-08-2010 | Melding dat Amarantis is gezakt op de lijst met risico-instellingen naar plaats 7 en het risico is verlaagd tot gematigd risico  |  |
| 13-08-2010 |  | Waarschuwing voor examenkwaliteit verschillende opleidingen  |
| 10-12-2010 | Terugvordering rijksbekostiging De Faam met € 969.275 ivm onrechtmatige constructie met fre's                                    |  |
| 11-01-2011 |  | Melding dat bij 3 opleidingen is geconstateerd dat de kwaliteit van de examens niet voldoet aan de standaarden   |
| 24-01-2011 | CvB-lid meldt OCW ivm terugvordering De Faam dat er zorgen zijn over financiële continuïteit en solvabiliteit van de organisatie |  |
| 26-01-2011 |  | Uit analyse voortijdig schoolverlaters komt naar voren dat bij ROC Amarantis het uitvalpercentage het meest is opgelopen   |
| 04-02-2011 | Terugvordering De Faam wordt bijgesteld naar € 649.392,-   |  |
| 18-02-2011 | Dat verwacht wordt dat Amarantis in 2011 12 miljoen zal moeten bijlenen.   |  |
| 15-03-2011 |  | Vanuit projectdirectie VSV het voorstel om met Amarantis het gesprek aan te gaan over verslechtering prestaties  |
| 16-03-2011 |  | Gemeente Utrecht wil Inspectie inschakelen, omdat het verzuimregistratiesysteem op ROC Amarantis/ Utrecht onvoldoende werkt  |
| 22-03-2011 |  | Verzoek aan de Inspecteur-Generaal om een extra themaonderzoek uit te voeren naar het verzuimgedrag van een aantal slecht presterende mbo-instellingen, waaronder Amarantis. |
| 28-03-2011 |  | Melding van onvrede onder leerlingen van o.a. ROC ASA Amsterdam. Het gaat daarbij vooral over klachten van structurele lesuitval   |
| 04-04-2011 |  | Vsv-resultaat Amarantis is zeer teleurstellend   |
| 19-04-2011 |  | De directie BVE en de Inspectie akkoord zijn met een 'harde aanpak' van Amarantis mbt vsv.   |
| 11-07-2011 |  | Nader onderzoek naar mogelijke procedurefouten bij het verstrekken van mbo-diploma's die voor 22 juni 2011 zijn uitgereikt.  |

## 6.1 Vertraagde val

De NSOB heeft zoals hiervoor gemeld met het deelrapport gedetailleerd in kaart gebracht welke contacten er in de periode 2007-2012 zijn geweest tussen de Inspectie van het onderwijs en het ministerie van OCW enerzijds en Amarantis Onderwijsgroep anderzijds. De commissie vat de hoofdlijnen uit de feiten beschreven in het deelrapport als volgt samen.

### Het financieel toezicht door de Inspectie van het onderwijs

Amarantis Onderwijsgroep komt bij de directie Rekenschap van de Inspectie begin 2009 in beeld. Dit gebeurt op basis van een sectorbreed onderzoek naar financiële risico's bij mbo-instellingen. Amarantis is één van de instellingen die daarin opvalt; op grond van het onderzoek stelt de Inspectie vast dat de instelling onder verscherpt financieel toezicht wordt geplaatst. Op dat moment bestaat er overigens nog geen specifiek toezichtskader of toezichtsarrangement, zoals dat voor het onderwijsinhoudelijke toezicht al sinds jaar en dag geldt. Er zijn ook nog geen specifieke toetsingscriteria voor financiële continuïteit. Het 'verscherpt toezicht' houdt anno 2009 in dat Amarantis wordt geacht de Inspectie te informeren over onverwachte gebeurtenissen met een grote financiële impact en zijn financiële halfjaarrapportages beschikbaar te stellen. De directie Rekenschap informeert het ministerie periodiek over de stand van zaken bij de mbo-instellingen voor wie de status 'verscherpt toezicht' geldt.

In de periode 2007-2012 stelt Amarantis volgens afspraak elk half jaar financiële stukken beschikbaar aan de Inspectie. Een enkele keer wordt contact gezocht met het bestuur van Amarantis. Het beschikbare instrumentarium wordt door directie Rekenschap als volgt gebruikt:

- Bestuurlijk gesprek: naar aanleiding van de risicoanalyse voor de BVE-sector in 2009 en het aansluitende onderzoek bij Amarantis vinden gesprekken plaats met het College van Bestuur van Amarantis. In september 2011 heeft naar aanleiding van de beoordeling van de financiële stukken van Amarantis een bestuursgesprek plaats; ook in december 2011 en in januari en februari 2012 - als duidelijk is dat Amarantis hulp nodig heeft - vinden gesprekken met het bestuur plaats.
- Plan voor kwaliteitsverbetering/prestatieafspraken: in de loop van de tijd is bij Amarantis sprake van verbeterplannen. Vooral de bedrijfsvoering wordt vanaf 2008 intern door een verbeterplan geadresseerd. Rekenschap stelt tot 2012 geen prestatieafspraken op voor Amarantis. De Inspectie adviseert het College van Bestuur van Amarantis met klem om een integraal verbeterplan op te stellen in januari 2012 als duidelijk is dat Amarantis hulp nodig heeft. Dit plan wordt vervolgens ook door de Inspectie geanalyseerd; de bevindingen van die analyse worden met het College van Bestuur en de voorzitter van de Raad van Toezicht besproken. De Inspectie beoordeelt het verbeterplan als onvoldoende.
- Verscherpt toezicht: zodra de Inspectie constateert dat er bij Amarantis een risico ten aanzien van de financiële continuïteit aanwezig is, verscherpt zij het toezichtarrangement. Bij Amarantis handhaaft de Inspectie dit verscherpt toezicht vanaf oktober 2009, waarna het in 2012 verder wordt aangescherpt tot het dan volgens het toezichtkader BVE 2012 mogelijke intensief toezichtarrangement. Overigens overweegt de Inspectie op grond van de jaarstukken 2010, in oktober 2011 het toezichtarrangement terug te brengen tot regulier toezicht.
- Financiële sanctie: financiële sancties zijn in het kader van financiële problematiek bij Amarantis niet opgelegd. Wel zijn er op basis van andere gronden in de periode 2007-2012 financiële sancties opgelegd.

#### **Interventies van de bewindspersoon**

De bewindspersoon, op dit moment: de minister, kan sinds 2010 daar waar het gaat om besturen in het primair en voortgezet onderwijs gebruik maken van een aanwijzingsbevoegdheid in situaties van bestuurlijke wanbeheer bij instellingen (waaronder financieel wanbeheer). Aan de uitoefening van de aanwijzingsbevoegdheid dient een onderzoek van de Inspectie vooraf te gaan op basis van artikel 11 (jaarlijks regulier onderzoek) of artikel 15 (bijzondere onderzoeken) van de Wet op het onderwijstoezicht. Van dat onderzoek dient een rapport te bestaan dat voor hoor en wederhoor is voorgelegd aan het bestuur van de instelling, waarna de minister het voornemen tot een aanwijzing dient aan te kondigen.

De minister heeft geen gebruik gemaakt van deze mogelijkheid. De NSOB constateert op grond van interviews dat deze mogelijkheid niet is overwogen. Daarnaast wordt de benutting van deze optie door geïnterviewden onwaarschijnlijk geacht omdat de problemen volgens hen vooral lagen in het mbo-deel van Amarantis en omdat de bevoegdheid zeer restrictief toepasbaar is.

Minister Van Bijsterveldt heeft wel, eerder in het traject namelijk in 2009, een interventie gepleegd. Zij bekleedde toen de functie van staatssecretaris. Op 8 december 2009 heeft zij een zogeheten signaleringsgesprek aan het College van Bestuur van Amarantis. De aanleiding daartoe is onder meer gelegen in prestaties op het terrein van onderwijskwaliteit, onderwijstijd en voortijdig schoolverlaten. In het gesprek maakt de minister tevens duidelijk dat zij zich zorgen maakt over onder meer de financiële situatie van Amarantis. In haar rol als minister heeft zij in de fase van escalatie (zie vorig hoofdstuk) nauwe betrokkenheid gehad met de ontwikkelingen bij Amarantis Onderwijsgroep.

### **Het toezicht wordt niet opgeschaald**

In 2009 plaatst de Inspectie Amarantis onder verscherpt financieel toezicht. Daarmee ontstaan regelmatige contactmomenten tussen Amarantis en de directie Rekenschap. Op verschillende contactmomenten houdt Rekenschap vervolgens de toezichtsdirecties VO en BVE van de Inspectie op de hoogte alsook de beleidsdirectie BVE van het ministerie van OCW. Amarantis wordt onderdeel van de daarbij horende toezichtstroom: Rekenschap vraagt jaarlijks stukken op voor het financieel toezicht, Amarantis levert deze stukken aan en Rekenschap beoordeelt ze. Rekenschap is zich bewust van de schulden uit het verleden en de financiële risico's die bij Amarantis aanwezig zijn en uit deze zorgen ook tijdens overleggen met OCW-BVE en de toezichtsdirecties VO en BVE van de Inspectie. Telkens is de situatie zorgelijk en moeten er verbeteringen worden aangebracht. Maar tegelijk is elke keer de situatie niet dusdanig ernstig dat Rekenschap besluit het toezichtarrangement op te schalen. Amarantis blijft in die periode steeds binnen de bandbreedtes van de toezichtcategorie. Gedurende de periode 2009 – 2011 is er daarom geen sprake van een verandering van toezichtarrangement, maar zijn er steeds verlengingen van het geïntensiverde toezicht. Er is sprake van een constante toezichtstroom.

In dezelfde periode komen er naast het financieel toezicht ook op andere thema's signalen binnen bij OCW en de Inspectie over de problematiek bij Amarantis. Deze signalen hebben betrekking op een verscheidenheid aan onderwerpen: (zeer) zwakke opleidingen, de kwaliteit van examens en het relatief grote aantal voortijdig schoolverlaters. Tot 2011 worden de signalen veelal behandeld door de beleidsdirectie BVE, maar in 2011 zien we dat andere actoren zich hiermee bezig houden. Met name de minister en de Projectdirectie Voortijdig Schoolverlaten van OCW zijn hierin actief. Deze thema's hebben niet direct betrekking op de financiële situatie van Amarantis; de directie Rekenschap van de Inspectie is hier niet bij betrokken.

De NSOB constateert dat al deze signalen wel verbonden kunnen zijn met de financiële problematiek. Er is – zo stellen de onderzoekers – blijkbaar geen aanleiding om de optelsom van signalen bijeen te brengen en van daaruit te concluderen tot een verhoogde alarmering.

Dat het toezicht niet wordt opgeschaald kan op twee manieren worden verklaard. Ten eerste komen de signalen versnipperd binnen, bij verschillende actoren en verschillende directies. Dat is geen tekort, maar de wijze waarop de procedure is ingericht. Verschillende onderdelen hebben verschillende bevoegdheden, vragen vanuit die bevoegdheid uit en oordelen vanuit dat perspectief. Een tweede factor is dat Amarantis een onderwijsgroep is met voortgezet onderwijs én middelbaar beroepsonderwijs. Bovendien wordt het financieel toezicht aangehaakt op het niveau van het schoolbestuur, terwijl het kwalitatief toezicht het school- of opleidingsniveau betreft. De NSOB constateert dat er weinig wordt gedaan om de naar onderwijssoort en niveau verschillende observaties samen te brengen en op te schalen tot het bestuurlijke niveau van Amarantis.

### **Ontwikkelend toezicht**

De NSOB constateert dat het financieel toezicht door de Inspectie in de periode 2007-2012 een ontwikkeling heeft doorgemaakt. In 2008 wordt de afdeling Rekenschap van het ministerie van OCW overgeheveld naar de Inspectie, dit in het kader van de ontwikkeling van 'geïntegreerd toezicht'. Hiermee is het financieel toezicht in organisatorische en hiërarchische zin onder één dak gebracht. De arrangementen zijn nog steeds gescheiden, maar zijn in de praktijk van het werk samen gebracht. De praktische belemmeringen van een organisatorische scheiding tussen kwalitatief en financieel toezicht worden door samenwerking, uitwisseling, afstemming en coördinatie gereduceerd.

Van een financieel toezichtskader met daaraan gekoppelde precieze criteria is in 2008 nog geen sprake. In de jaren 2009 en verder wordt financiële continuïteit een apart onderdeel van het onderwijstoezicht en worden signaleringswaarden solvabiliteit, liquiditeit, rentabiliteit en weerstandsvermogen benoemd. Uiteindelijk, in het hier en nu, is sprake van een meer volgroeid maar nog steeds in ontwikkeling zijnd kader, waar de Inspectie ook meer gericht mee aan het werk kan.

Overigens is in de periode 2007-2012 Amarantis één van een tiental instellingen die onder verscherpt toezicht valt.

### **Vertrouwen op informatie van derden**

Het financieel toezicht dat in de periode 2007-2012 tot ontwikkeling komt, baseert zich op gegevens die worden aangeleverd vanuit de onder toezicht staande instellingen. Als een instelling onder verscherpt toezicht staat, worden indien wenselijk aanvullende stukken opgevraagd. Er wordt echter geen nader onderzoek verricht bij de instelling zelf. Het oordeel van de instellingsaccountant vormt één van de belangrijkste informatiebronnen van de Inspectie. De Inspectie voert dus geen zelfstandig onderzoek uit naar de situatie, maar baseert zich op de aangeleverde stukken van de accountant en de instelling.

Dat gaat niet alleen om de concrete informatie – bijvoorbeeld over financiële kengetallen – maar ook om de interpretatie en duiding daarvan. Een instellingsaccountant heeft in zijn algemeenheid als opdracht aan te geven dat tekorten vooral een gevolg zijn van investeringen uit het verleden, of van incidentele tegenvallers. En/of een instellingsaccountant vermeldt dat men vertrouwen heeft in het verbeterplan van de instelling en dat deze ondanks de financiële problemen nog steeds als ‘in control’ mag worden beschouwd. Voor een duiding van het aangeleverde materiaal heeft de Inspectie geen eigen informatie of referentie, anders dan eventueel vergelijkingsmateriaal vanuit andere onderwijsinstellingen. Waarbij zich wreekt dat er in het veld weinig besturen zijn vergelijkbaar met Amarantis, vanwege de combinatie van vo- en mbo-onderwijs.

### **Een gradueel afglijden**

De NSOB signaleert voorts dat Amarantis langzaam afglijdt. Er zijn niet of nauwelijks kritieke gebeurtenissen te noemen die buiten de kaders vallen. Nergens wordt Amarantis een serieus politiek risico, zoals bijvoorbeeld bij enkele hogescholen wel gebeurde. Er gebeurt wel veel, maar zonder grote schokken. Er is sprake van verscherpt financieel toezicht maar er was op het oog geen directe aanleiding om het toezicht op te schalen. Thema's zoals voortijdig schoolverlaten komen op, worden gericht aangepakt en verdwijnen dan weer van de agenda. Ze blijven binnen de hokjes en lijntjes, zonder dat ze samen optellen – of worden opgeteld – tot een signaal om verder gaande stappen te zetten. De informatiestroom vanuit financieel toezicht en de informatiestroom aan andere relatief kleine signalen werkt op zich, maar tegelijkertijd komen de stromen niet samen in een ‘kritiek moment’ of kantelpunt. Een directe reden om op te schalen of hardere maatregelen te nemen in het financieel toezicht ontbreekt. De problemen lijken steeds onder controle te zijn. De problemen worden niet opgelost, zijn ook niet over of voorbij, maar steeds is de boodschap of verwachting vanuit Amarantis Onderwijsgroep dat ze niet doorgroeien en de komende tijd onder controle lijken (te komen).

Bij gebrek aan een cruciaal moment is de stap groot om tot ingrijpen over te gaan. Dat moment ontstaat rond de jaarwisseling van 2012, als Rekenschap op grond van de gevoerde gesprekken inzichtelijk krijgt dat de financiële nood reëel lijkt te zijn. Het toezichtsregime wordt dan verhoogd naar intensief toezicht.

## **6.2 Gefragmenteerde beelden**

Op grond van het deelonderzoek van de NSOB en de interviews die zij in oktober heeft gehouden, komt de commissie tot enkele reflecties.

### **Voortgezet onderwijs en mbo**

De commissie merkt op dat het ministerie en de Inspectie, het schoolbestuur Amarantis Onderwijsgroep in de periode 2007-2012 voornamelijk hebben beschouwd als een mbo-instelling, als een regionaal opleidingscentrum. Dat terwijl ruim 40% van de leerlingen van Amarantis Onderwijsgroep voortgezet onderwijs volgt. Deze leerlingen zijn voor een groot deel geconcentreerd in Amsterdam, waarmee Amarantis in Amsterdam het grootste vo-bestuur is. Het financiële tekort op huisvesting dat in 2007 aan het licht komt, heeft

bovendien betrekking op het voortgezet onderwijs in Amsterdam. Daar komt nog bij dat het in het geval van het voortgezet onderwijs van Amarantis voor het overgrote deel leerlingen betreft in de leerplichtige leeftijd, hetgeen een specifieke verantwoordelijkheid ten aanzien van de zorg voor continuïteit met zich brengt. Echter, de directie VO en de DGPV van het ministerie van OCW zijn tot december 2011/januari 2012 niet op de hoogte van of betrokken bij de financiële problematiek van Amarantis Onderwijsgroep. Eén en ander laat onverlet dat in de onderzochte periode de Inspectie van het onderwijs in de onderzochte periode kwalitatief toezicht heeft uitgeoefend op zowel het mbo-deel als het vo-deel van Amarantis Onderwijsgroep.

### **Beleid en toezicht**

Het is de commissie voorts opgevallen dat tussen 'het beleid' van het ministerie en het 'toezicht' door de Inspectie een waterscheiding wordt gehanteerd. Die komt er op neer dat de beleidsdirecties over hoofdlijnen, over stelselontwikkelingen gaan. Zij hebben in het algemeen geen contacten met instellingen over hun functioneren. De contacten met instellingen en het toezicht daarop zijn belegd bij de Inspectie, in haar rol van toezichthouder. Vice versa: de Inspectie voert op basis van de wet- en regelgeving op onafhankelijke wijze, dat wil zeggen op enige afstand van de beleidsdirecties, het toezicht uit. Dit houdt in dat signalen over individuele instellingen niet of nauwelijks bij het ministerie binnenkomen, ténzij sprake is van dusdanig frequente of intense signalen dat deze relevant zijn voor beleid óf dat het echt dreigt mis te gaan met een bestuur en daarmee raakt aan de stelselverantwoordelijkheid.

### **Beleidsdirecties en projectdirecties**

Vervolgens signaleert de commissie een verschil tussen beleidsdirecties en projectdirecties. De beleidsdirecties van het ministerie, i.c. de directie VO en BVE, stellen zich zoals hiervoor gesteld op het punt dat zij in beginsel geen contacten onderhouden met individuele instellingen. De contacten zijn belegd bij de Inspectie en zij gaan over het beleid. De projectdirectie VSV van het ministerie neemt een andere positie in, namelijk zij stelt zich op het standpunt dat haar opdracht primair kan worden uitgevoerd door middel van een nauwe communicatie met de instellingen zelf. Daardoor lijkt het er op dat een projectdirectie als VSV – die in beginsel tijdelijk van aard is – in de afgelopen jaren aanmerkelijk meer wist over de gang van zaken bij Amarantis Onderwijsgroep<sup>224</sup> dan een beleidsdirectie, die een rol structurele rol heeft in het beleid en daarmee in de stelselverantwoordelijkheid van de minister (zie ook hierna).

### **Kwaliteit en financiën**

Sinds 2008 wordt gesproken over 'geïntegreerd toezicht'. Dat schept bepaalde verwachtingen ten aanzien van de integratie van financieel en kwalitatief toezicht. De commissie ziet op grond van haar onderzoek twee 'tegenbeelden'. Ten eerste kan het toezicht op onderwijskwaliteit worden gekenschetst als 'uitgekristalliseerd' of volwassen. Er zijn duidelijke wettelijke bepalingen, er zijn uitgewerkte toezichtskaders per onderwijssector, er zijn stappenplannen en interventieladders. Voor het toezicht op de financiën geldt dat nog in mindere mate. Dit deel van het toezicht is nog 'in ontwikkeling'. Ten tweede haakt het financieel toezicht voornamelijk aan bij schoolbesturen, en het kwalitatief toezicht bij opleidingen en scholen. Beide aspecten verklaren voor de commissie dat zij in de door haar onderzochte periode in de casus Amarantis feitelijk geen geïntegreerd toezicht heeft aangetroffen.

### **Wat is echt?**

In de interviews die de commissie heeft gevoerd, wordt niet ontkend dat vanuit het CvB van Amarantis Onderwijsgroep in feite vanaf 2007 signalen zijn afgegeven dat de organisatie er financieel niet rooskleurig voor stond. Zo meldde de voorzitter in 2007 aan het ministerie dat de fusie met ISA een enorm gat van bijna € 10 miljoen had geslagen, een klap die nog enkele jaren zou doorwerken in de boeken<sup>225</sup>. Verderop in het traject, begin 2011, meldt

224 Ontleend aan interview Voncken, d.d. 16-10-2012; interview Noordijk, d.d. 22-10-2012.

225 Zie paragraaf 5.2 van dit rapport.



de portefeuillehouder Middelen – in het kader van een traject tot terugvordering van bekostiging – in een brief aan de minister dat hij zorgen heeft over de solvabiliteit en de continuïteit van de organisatie<sup>226</sup>. Dit signaal wordt door Rekenschap geïnterpreteerd als het aanvoeren van een verzachtende omstandigheid, en niet als een mogelijk reëel signaal<sup>227</sup>. Vervolgens: eind 2011, begin 2012 als Amarantis vraagt om financiële hulp, is het voor de Inspectie lastig om in te schatten hoe reëel het verzoek is, aangezien de cijfers steeds wisselen.

Dit afgeven van signalen en de respons die daar (niet) op volgt doet de commissie denken aan de parabel van de ‘the boy that cried wolf’. In die parabel roept een jongen een paar keer uit verveling in zijn dorp dat er wolven komen, maar die komen niet. Totdat hij op een gegeven moment een echte troep wolven op het dorp ziet afkomen, maar zijn noodkreet wordt dan weggehoond en niet meer gehoord. Anders gezegd: welke signalen van instellingen moeten als ‘waar’ worden gezien, en welke als onnodige dramatiek of als gelegenheidsargumentatie? Daar is geen duidelijk antwoord op te geven; de wijze waarop signalen worden geïnterpreteerd maakt echter wel verschil voor het traject dat daarop volgt. Het rapport wordt ten slotte afgesloten met enkele aanbevelingen.

### **Verantwoordelijkheid en instrumenten**

Het huidige onderwijsbestel gaat uit van vertrouwen in individuele schoolbesturen. Zij zijn het die vorm en inhoud geven aan goed beleid en bestuur en daarmee de voorwaarden scheppen voor kwaliteit van onderwijs. De bedoeling is dat hierop wordt toegezien door een intern toezichthouder, en dat overigens relevante stakeholders in de omgeving van de organisatie zorgen voor de nodige checks & balances. In een stelsel dat hiervan uit gaat, is het extern toezicht van een Inspectie het sluitstuk. De Inspectie ziet er op toe dat besturen hun verantwoordelijkheid waar maken. Als financiële indicatoren daartoe aanleiding geven, plaatst de Inspectie individuele besturen onder verscherpt toezicht.

In dergelijke bestuurlijke verhoudingen vervult een ministerie en een bewindspersoon de rol van stelselverantwoordelijke. Dat houdt in dat de hoofdlijnen van ontwikkelingen bij besturen in het algemeen en de kwaliteit van het onderwijs in het bijzonder worden gemonitord en dat waar nodig en wenselijk het beleid daarop wordt bijgesteld. Bovendien omvat deze rol – daar waar dat in uitzonderlijke gevallen noodzakelijk is – de zorg voor de continuïteit van onderwijs voor leerlingen. Op deze uitgangspunten en bestuurlijke verhoudingen is het bestaande instrumentarium van de Inspectie en het ministerie gebaseerd.

De commissie realiseert zich naar aanleiding van de casus Amarantis ten eerste dat het beschikbare instrumentarium uitgaat van de premisse dat schoolbesturen hun organisatie besturen. De vraag die de commissie stelt is of en in hoeverre het instrumentarium gepast is voor die situaties waarin een bestuur zijn primaire opdracht niet of verre van afdoende vervult. Zijn er voldoende indicatoren beschikbaar waaruit kan blijken dat een bestuur fundamenteel tekort schiet in executiekracht in het algemeen en bedrijfsvoering in het bijzonder, hetgeen een risico kan zijn – zeker op termijn - voor de kwaliteit en continuïteit van het aangeboden onderwijs?

Ten tweede vraagt de commissie zich af of de stelselverantwoordelijkheid die de minister draagt, wel afdoende is voorzien van het benodigde interventie-instrumentarium. Kan de minister stelselverantwoordelijkheid dragen als meldingen over schoolbesturen-in-nood pas in laatste instantie aan hem of haar worden voorgelegd?

226 Brief Amarantis Onderwijsgroep aan de minister inzake fre-kwestie De Faam, 24-01-2011.

227 Ontleend aan interview Loep d.d. 19-10-2012.



## 7 Conclusies en aanbevelingen

In de voorgaande hoofdstukken heeft de commissie de beleidscontext en het ontstaan van Amarantis Onderwijsgroep toegelicht en is ingegaan op de financiële problematiek en de omstandigheden die daartoe hebben geleid. Tevens is uiteen gezet hoe vanuit externe actoren als de Inspectie van het onderwijs en het ministerie van OCW toezicht op de loop der dingen is uitgeoefend. Daarbij kan wellicht de indruk ontstaan dat de opdracht van de commissie en het onderzoek dat zij heeft verricht, niet over onderwijs is gegaan maar 'louter' over vraagstukken van financiën, beheer, bestuur en toezicht. Het tegendeel is echter het geval. Want de commissie realiseert zich mede door haar onderzoek meer dan tevoren dat beheer, bestuur en toezicht enorm bepalend zijn voor de kwaliteit en continuïteit van onderwijs. Het één is onlosmakelijk verbonden met het ander. Het beheer, bestuur en toezicht staan ten dienste van de les aardrijkskunde, wiskunde of electrotechniek.

Vanuit dit beginsel, dat beheer, bedrijfsvoering en bestuur sterk bepalend zijn voor onderwijskwaliteit, heeft de commissie de veelheid aan feiten die zijn verzameld en geanalyseerd, nader geduid. Op grond van de feiten en de duiding ervan komt de commissie in dit hoofdstuk tot haar afrondende conclusies. Daarbij houdt zij in de volgende paragrafen de volgorde aan van de deelvragen uit haar opdracht.

### 7.1 Nogmaals: de financiële problematiek

De commissie heeft in hoofdstuk 4 en paragraaf 5.1 de financiële problematiek bij Amarantis Onderwijsgroep nader beschreven. Kort en goed komt het er op neer dat de organisatie bij de start in 2007 een zwakke vermogenspositie kende; de per saldo vaak negatieve financiële resultaten die men in de daarop volgende jaren boekte, droegen niet bij aan versterking van de vermogenspositie.

Er waren in het begin bovendien problemen met het huisvestingsdossier; net na de fusie tussen ISA en ASA kwam aan het licht dat er op vo-huisvesting sprake was van een financieel tekort dat in de orde van grootte liep van € 30 miljoen. Dit werd in de boeken verwerkt, maar het leidde de facto niet tot een strakkere aansturing van de directie huisvesting. De commissie concludeert dat dit ertoe leidde dat de huisvestingskosten almaar opliepen en niet werden terug gedrongen.

Belangrijk is voorts dat Amarantis Onderwijsgroep niet beschikte over een adequaat functionerende planning & control cyclus. Signalen dat het financieel uit de pas liep, waren intern genoegzaam bekend, maar er werd niet effectief op ingegrepen. De veronderstelling persisteerde dat de organisatie door het realiseren van een groei van het leerlingenaantal van 4% per jaar uit de financiële problemen zou komen. Het leerlingenaantal bleef echter voor de groep als geheel nagenoeg constant (-0,6%).

Door de gang van zaken moest Amarantis Onderwijsgroep door de jaren heen meer lenen. Een langlopende lening van € 50 miljoen werd door het aflopen van de looptijd kortlopend. Vervolgens werd de lening, keer op keer, kortlopend verlengd. Dit leverde onzekerheid op ten aanzien van de bestendigheid van de liquiditeit van de organisatie.

De commissie concludeert dat in de loop van 2011 organisatiebreed het besef doordringt dat een ommezwaai nodig is. De begroting voor 2012 toont een aanzienlijk tekort. Er moet fors worden gesaneerd in onder meer gebouwen en personeelsbestand. Echter, om dit te realiseren is vermogen nodig dat er niet is; voorzieningen voor bijvoorbeeld wachtgelden zijn niet aangelegd. Het zal moeten worden geleend. Aldus ontstaat eind 2011 binnen Amarantis Onderwijsgroep een optelsom van bedragen voor de gewenste herfinanciering van de organisatie, die eerst uitkomt op € 110 miljoen en later - begin februari 2012 - op € 132 miljoen. Dit is inclusief de herfinanciering van het krediet bij de huisbankier van € 50

miljoen; dit krediet wordt medio januari overigens door de huisbankier verlengd tot eind april 2012. De bedragen van € 110 miljoen en € 132 miljoen betreffen de door Amarantis *gewenste* omvang van de herfinanciering; de uiteindelijke de-fusie wordt op basis van een aanmerkelijk geringer bedrag gerealiseerd.

De conclusie van de commissie is dat de organisatie tegen de achtergrond van de *gewenste* ommezwaai kampte met een aanzienlijke financieringsbehoefte. In deze zin waren de financiële problemen van Amarantis Onderwijsgroep meer dan reëel. Van een acuut liquiditeitsprobleem was volgens de commissie vanaf medio januari 2012 echter geen sprake aangezien het betreffende krediet wederom was verlengd. In deze periode liep wel de druk voor betrokkenen op, waaronder voor de portefeuillehouder Middelven van Amarantis Onderwijsgroep omdat de interim-bestuursvoorzitter onverwacht in het ziekenhuis werd opgenomen en gerichte sturing vanuit de Raad van Toezicht afwezig was. Het ontbrak daarmee in een crisissituatie feitelijk aan sturing en regie op strategisch niveau. Dit, plus de toenemende aandacht van media en politiek, stond een meer beheerste oplossing van de crisissituatie in de weg.

De commissie is nagegaan welke omstandigheden tot de financiële problematiek hebben geleid. Deze zijn beschreven in hoofdstuk 5 van dit rapport. De conclusie van de commissie is dat belangrijke factoren zijn geweest:

- de samenstelling van het College van Bestuur: veel wisselingen, uiteenlopende competenties en een gebrek aan chemie tussen personen;
- de organisatiestructuur gebaseerd op decentraal belegde verantwoordelijkheden en het uitgangspunt van 'collegiaal bestuur & management' waaraan geen doorzettingsmacht was verbonden;
- het allocatiemodel op grond waarvan financiële baten beleidsarm werden verdeeld over de organisatie; mede door gebrek aan transparantie in de berekening van gelden die op 'centraal niveau' nodig waren, werd dit model in houding en gedrag door de decentrale eenheden niet als legitiem ervaren;
- de zeer grote afstand tussen College van Bestuur en het onderwijsproces die door de combinatie van de omvang van de organisatie en beginselen als decentrale verantwoordelijkheid, collegiaal bestuur & management en een beleidsarm allocatiemodel was ontstaan;
- de positie en het opereren van de directie huisvesting: weinig transparant, functionerend op basis van exclusieve deskundigheid, geen intern toezicht;
- een organisatiecultuur die ook in het teken stond van een kil autocratisch bestuur, geslotenheid en waakzaamheid;
- weinig tot geen effectieve contacten met relevante stakeholders in de regio, waaronder gemeenten;
- en oplopende spanningen in de relatie tussen College van Bestuur en Raad van Toezicht.

Gelet op deze factoren én het financiële probleem als zodanig bevreemdtd het de commissie niet dat de Inspectie van het onderwijs en het ministerie van OCW – i.c. de projectdirectie VSV - in de onderzochte periode in toenemende mate kwalitatieve knelpunten bij Amarantis Onderwijsgroep signaleren. Het kan niet anders dan dat bij Amarantis Onderwijsgroep de financiële en bestuurlijke gang van zaken de kwaliteit van het onderwijs in de klas in negatieve zin hebben beïnvloed; onder meer het vigerende allocatiemodel en het uitblijven van inhoudelijke sturing op de organisatie als geheel hebben daar in de ogen van de commissie aan bijgedragen.

De commissie concludeert voorts dat met de beslissing tot de fusies in 2007 en 2009 aanzienlijke risico's zijn genomen ten aanzien van wezenlijke voorwaarden voor het realiseren van onderwijskwaliteit. Dit aangezien de fusies werden ingezet op basis van een onderwijsinhoudelijke motief zijnde het streven naar doorlopende leerlijnen en het realiseren van een versterkings- en groeistrategie langs de lijn van de christelijke identiteit. Afwegingen over de passendheid van de fusies in termen van organisatie, cultuur, bestuursmodel en financiën – anders gezegd: de meer rationele gronden van een fusie -

zijn volgens de commissie destijds niet of nauwelijks gemaakt. De genoemde doorlopende leerlijnen en de groeistrategie zijn beperkt of helemaal niet gerealiseerd.

De commissie concludeert tevens dat in de organisatie over de jaren heen niet het besef doordringt dat zij mede door ontwikkelingen in samenleving en relevante (regionale) context een andere koers moet gaan varen. Als in de jaren ná de fusie blijkt dat de beoogde groei van 4% niet wordt gerealiseerd, zijn bestuur, management en intern toezicht niet in staat om over te stappen op andere bestuurlijk-strategische uitgangspunten. 'Groei-management' wordt anders gezegd geen 'krimp-management', ook niet door wijzigingen op de vastgoedmarkt. De inzet op concurrentie met andere aanbieders in de regio wordt niet omgezet in een inzet op samenwerking.

## **7.2 De rol van het College van Bestuur**

De commissie is gevraagd na te gaan welke financiële beslissingen, investeringsbeslissingen of andere bestuursbeslissingen tot de financiële problematiek hebben geleid en op welke wijze deze beslissingen tot stand zijn gekomen. De conclusie van de commissie in dit verband is dat het antwoord met name gezocht moet worden in het opereren van het College van Bestuur in de periode 2007-2012.

De commissie is van mening dat het CvB in deze periode niet als team heeft gefunctioneerd. Het heeft onderling geen eenheid gerealiseerd en dit niet in de organisatie noch naar buiten toe uitgestraald. In termen van aansturing van de organisatie heeft het CvB weinig tot geen executiekracht aan de dag gelegd.

Het CvB is niet in staat gebleken de relatie met de Raad van Toezicht productief te maken voor de organisatie als geheel. In plaats daarvan is een volgens de commissie weinig effectieve discussie ontstaan over 'het collegiale model' en de respectievelijke verantwoordelijkheden van College en Raad.

Het College van Bestuur heeft voorts in de periode 2007-2012 een bestuursmodel en een allocatiemodel laten bestaan in de organisatie, die ineffectief zijn en die zeker in onderlinge combinatie een grote afstand creëren tot het onderwijs.

Het College van Bestuur heeft bovendien de maximale ruimte opgezocht om in de jaarstukken de solvabiliteit van de organisatie op het gewenste peil te presenteren. Daarmee heeft de organisatie een 'korte termijn' belang gediend, in de zin van het continueren van kredietverlening door banken. Daarmee heeft de organisatie uit het oog verloren dat jaarstukken ook voor relevante stakeholders een signalerende functie hebben. Tevens wordt door een andere presentatie het onderliggende financiële probleem niet opgelost.

Bij dit alles wil de commissie nog het volgende opmerken. Amarantis Onderwijsgroep was een grote, complexe organisatie: verspreid over diverse provincies en diverse onderwijssoorten omvattend. Zoals hiervoor opgemerkt was sprake van grote afstand tussen het College van Bestuur en het onderwijsproces op de werkvloer. Er werd niet, dan wel niet effectief, ingezet op (sturings-) mechanismen om deze afstand te verkleinen. De beoogde fusiedoelen werden niet gerealiseerd. Bestuurders en toezichthouders hadden volgens de commissie in de jaren volgend op de fusies kunnen en moeten ingrijpen in de zin van: a) het overwegen van een ander, minder complex en beter aanstuurbaar organisatiemodel, b) het overeenkomstig aanpassen van bedrijfsvoering en profiel van leidinggevenden en bestuurders en c) handelen conform de uitkomst van deze besluiten. De commissie vindt het een omissie in de uitoefening van de verantwoordelijkheid van de betreffende bestuurders en toezichthouders dat zij dit hebben nagelaten.

Schoolbesturen beschikken in het onderwijsbestel over een vergaande mate van eigen verantwoordelijkheid. Deze autonomie verplicht tot het uitoefenen van goed bestuur. Dat wil zeggen: een bestuur dat niet alleen in het teken staat van het bepalen van de bestuurlijke inrichting, van het formuleren van posities en verantwoordelijkheden, van het opstellen van jaarstukken, maar een bestuur dat vooral in het teken staat van het daadwerkelijk nemen van verantwoordelijkheid voor de kwaliteit en continuïteit van het onderwijs in de klas. Daarbij past het naar de mening van de commissie niet te kiezen voor aansturingsmodellen waarmee deze ultieme verantwoordelijkheid wordt 'weg geregeld' in de organisatie. Een bestuur moet staan voor zijn opdracht en vandaar uit sturing geven aan het onderwijs, zodanig dat het onderwijsgevend personeel kan staan voor kwaliteit.

### **7.3 De rol van de Raad van Toezicht**

Op welke wijze is de interne toezichthouder van Amarantis Onderwijsgroep betrokken geweest bij de financiële problematiek? De commissie heeft de betrokkenheid van de Raad nader beschreven in hoofdstuk 5 van dit rapport. Op grond van de bestudeerde feiten concludeert de commissie dat de Raad in de periode 2007-2012 voortdurend op zoek is geweest naar zijn rol ten opzichte van het College van Bestuur. De discussie over de relatie met het College van Bestuur is aangegaan. De Raad heeft tevens aantoonbaar getracht door opeenvolgende interventies meer grip te krijgen op het College van Bestuur.

Ondanks deze pogingen concludeert de commissie dat de Raad in de periode 2007-2012 in zijn functioneren richting het College van Bestuur onvoldoende effectief is geweest. In bijeenkomsten met het CvB werden door de Raad bijvoorbeeld wel kritische vragen gesteld, maar bleef vervolgens het bewaken van de follow up op de gemaakte afspraken veelal uit. Dat terwijl de Raad ook tussentijds van de Gemeenschappelijke Medezeggenschapsraad en portefeuillehouder Middelen duidelijke signalen ontving dat beargumenteerde kritiek bestond op onder meer het financieel beleid van het College. Sommige interventies van de Raad lieten bovendien lang op zich wachten; de feitelijke realisatie van genomen besluiten bleef veelal lang uit. De functioneringsgesprekken die door de Raad met de leden van het College van Bestuur werden gevoerd, waren onvoldoende scherp en te weinig voorzien van concrete afspraken over te behalen resultaten. Bij de commissie roept dit alles de vraag op of de Raad in de verschillende stadia van de ontwikkeling van de financiële problematiek voldoende doordrongen was van de urgentie en de aard van de problematiek.

De Raad heeft zich bovendien bij het aantrekken van nieuwe bestuurders volgens de commissie niet afdoende gebogen over de vraag naar het gewenste functieprofiel in het algemeen en het bindend vermogen van kandidaten in het bijzonder. Daarmee heeft de Raad het belang van het College als team en de chemie tussen personen niet of onvoldoende onderkend.

De Raad van Toezicht bij Amarantis heeft op grote afstand gestaan van het primaire proces van de organisatie. Dit is mede het gevolg geweest van de zeer grote afstand die er door het gebrek aan sturing bestond tussen het College van Bestuur en de docenten, studenten en leerlingen in de klas. Toch heeft de Raad diverse interne signalen ontvangen dat het niet goed ging met de organisatie. De Raad heeft zich echter geen eigen beeld gevormd van de omvang van de afstand tussen College van Bestuur en primair proces, noch van de mate waarin het de organisatie ontbrak aan een adequate inbedding in de relevante regionale context. Vorming van een dergelijk beeld had de Raad wellicht eerder kunnen doordringen van de aard en ernst van de problematiek waarin de organisatie zich bevond, niet alleen financieel maar ook onderwijsinhoudelijk.

## 7.4 De rol van extern toezichthouders

Aan de orde is vervolgens de vraag welke rol externe actoren, zoals de instellingsaccountant, de Inspectie van het onderwijs en het ministerie van OCW in het geheel hebben gespeeld. De commissie heeft deze rollen onderzocht en nader beschreven in hoofdstuk 5 daar waar het de instellingsaccountant betreft en in hoofdstuk 6 waar het de Inspectie en het ministerie van OCW betreft.

### De instellingsaccountant

De rol van de instellingsaccountant is in een stelsel dat uitgaat van autonomie van schoolbesturen van groot belang. Dit omdat in de keten van bestuur en toezicht uitgangspunt is dat de informatie die de accountant certificeert, een reëel beeld geeft van de stand van zaken in de organisatie. De verwachtingen die actoren in de keten van bestuur en toezicht – maar ook stakeholders in de samenleving in het algemeen - hebben over de informatiecertificering door de accountant moeten zoveel als mogelijk is stroken met de feitelijke rol die instellingsaccountants in het stelsel vervullen.

Met betrekking tot de rol van de instellingsaccountant in de casus van Amarantis Onderwijsgroep is de conclusie van de commissie dat deze binnen de daarvoor geldende regels inclusief het Controleprotocol heeft geopereerd. Tegelijkertijd is het oordeel van de commissie – zoals eerder in dit hoofdstuk beschreven - dat het College van Bestuur van Amarantis Onderwijsgroep de maximale ruimte heeft opgezocht om in de jaarstukken een solvabiliteit neer te zetten die voldeed aan het gewenste niveau. Blijkbaar heeft de instellingsaccountant in het kader van zijn natuurlijke adviesfunctie geen of onvoldoende aanleiding gezien om te komen tot bijsturing van dit gedrag.

De commissie voegt hieraan nog het volgende toe. Van een instellingsaccountant wordt verwacht dat deze nagaat of de jaarrekening een getrouw beeld geeft van de werkelijkheid zoals deze zich bij de instelling in kwestie voordoet. De verwachting daarbij is tevens dat de accountant zich er bij deze check van vergewist of er bepaalde bijzondere verwachtingen zijn van bepaalde belanghebbende stakeholders ten aanzien van bepaalde onderdelen van de jaarrekening. De commissie is van mening dat van een dergelijke bijzondere verwachting in de casus Amarantis sprake was, namelijk ten aanzien van het scheppen van een getrouw beeld van met name de solvabiliteit voor een stakeholder als het ministerie van OCW en de Inspectie van het onderwijs. De commissie vindt dat de instellingsaccountant zich hiervan beter had moeten vergewissen, en mede dientengevolge scherpere eisen aan de toelichting in de jaarrekening moeten stellen, met name in relatie tot de continuïteit van de instelling.

### De Inspectie van het onderwijs

Een tweede belangrijke schakel binnen een stelsel dat uitgaat van vertrouwen op de autonomie van schoolbesturen, is het extern toezicht door de Inspectie van het onderwijs. De Inspectie – zo is althans de veronderstelling – beschikt over een goed, geïntegreerd beeld van de gang van zaken bij opleidingen en instellingen, zowel daar waar het de kwaliteit als de financiën betreft. De Inspectie signaleert tekortkomingen en grijpt indien nodig in.

De conclusie van de commissie is dat bij de Inspectie van het onderwijs in de periode 2007-2012 een veelheid aan signalen is binnen gekomen, waaruit afgeleid had kunnen worden dat de organisatie in meerdere opzichten in de problemen verkeerde. Het betrof echter signalering 'via de achteruitkijkspiegel'. Met andere woorden: veel signalen kwamen – overigens conform de werkwijze van de Inspectie - met de nodige vertraging van veelal een half tot anderhalf jaar binnen. Dit gebeurde bovendien op verschillende plaatsen en langs verschillende wegen. Ondanks de veronderstelling van 'geïntegreerd toezicht' heeft de commissie geen mechanisme aangetroffen waarmee de vertraagde, gefragmenteerde signalen op zodanige wijze bijeen zijn gebracht dat dit basis opleverde voor eerder ingrijpen.



De commissie concludeert voorts dat het predicaat ‘verscherpt of geïntensiveerd *financieel* toezicht’ in de periode 2007-2012, zoals toegepast op Amarantis Onderwijsgroep, de facto weinig meer voorstelde dan dat de organisatie de Inspectie tweemaal per jaar de nodige financiële stukken moet toesturen en de Inspectie tussentijds diende te informeren over ontwikkelingen met ernstige of verstrekkende financiële gevolgen<sup>228</sup>. Indien nodig of gewenst vindt naar aanleiding van de stukken en/of gemelde ontwikkelingen een toelichtend gesprek plaats.

De commissie is van mening dat daarmee sprake is geweest van een vorm van extern toezicht die niet voldoende was afgestemd op de aard en ernst van de problematiek bij Amarantis. Deze problematiek toonde zich niet alleen in financieel opzicht maar bij een aantal opleidingen ook in termen van achterblijvende onderwijskwaliteit.

### **Het ministerie van OCW**

In een stelsel dat is gebaseerd op autonomie van en vertrouwen in schoolbesturen, is en blijft de rol van het ministerie een wezenlijke. Het onderwijsstelsel staat immers in het teken van het realiseren van goed onderwijs. Die opdracht is primair aan de schoolbesturen, maar het is aan het ministerie ervoor te zorgen dat voldoende checks & balances, óók op het ministerie zelf, aanwezig zijn om waar nodig in te kunnen grijpen. Dat veronderstelt de aanwezigheid van de nodige kennis van het functioneren van schoolbesturen, van opleidingen en schoolsoorten, van relaties tussen actoren in regio's, enzovoorts. Het ministerie moet vanuit de verantwoordelijkheid voor het stelsel als geheel, weten hoe het zit. Het dragen van stelselverantwoordelijkheid is volgens de commissie geen excuus voor een gemis aan kennis over de stand van zaken bij schoolbesturen of het niet dóórdringen van relevante signalen vanuit bijvoorbeeld de Inspectie naar beleidsdirecties.

De commissie onderstreept dit punt door te wijzen op twee relevante ontwikkelingen. Ten eerste maakt ook de casus Amarantis duidelijk dat samenleving, publiek bestel en onderwijs sinds 2008 in ander vaarwater zijn terecht gekomen. De financiële en economische crisis vergt ander beleid en management dan voorheen, waarbij meer dan ooit rekening wordt gehouden met beweeglijkheid en veranderlijkheid van niet alleen nationale maar ook lokale en regionale omstandigheden. De commissie wijst hierbij op de actualiteit van de vastgoedcrisis die ook doorwerkt in het onderwijs en die deels, zeker in sommige krimpregio's, samenkomt met een teruglopend leerlingenaantal. Ten tweede kent het onderwijsbestel anno 2012 diverse grote schoolbesturen, zowel in het voortgezet onderwijs als in het mbo; de omvang van deze besturen is volgens de commissie soms zo groot dat zij aanmerkelijke delen van ‘het bestel’ omvatten. Beide ontwikkelingen tezamen genomen leggen volgens de commissie een duidelijke opdracht bij het ministerie om – gegeven haar stelselverantwoordelijkheid – de ontwikkelingen bij individuele schoolbesturen de komende tijd goed te monitoren en indien nodig in te grijpen.

Dat gezegd zijnde is het de commissie opgevallen dat in de interviews met verantwoordelijke ambtenaren van OCW herhaaldelijk is gesproken over ‘de stelselverantwoordelijkheid’ van het ministerie, inhoudende dat signalen van en over individuele schoolbesturen ‘dus’ terechtkomen bij de Inspectie en niet bij het ministerie zelf. Bij het ministerie is de ernst van de financiële problematiek van Amarantis Onderwijsgroep in die lijn lange tijd onbekend gebleven. De commissie stelt zich zoals hiervoor gesteld op het standpunt dat het dragen van stelselverantwoordelijkheid geen excuus kan of mag zijn voor het feit dat op het ministerie onvoldoende kennis aanwezig was over de feitelijke gang van zaken bij Amarantis. Stelselverantwoordelijkheid dragen impliceert volgens de commissie dat juist in die gevallen dat sprake is van substantiële zorgen over onderwijskwaliteit en/of de financiën, het ministerie die gang van zaken op de voet volgt.

---

228 Zie deelrapportage NSOB, p. 20; zie voorts overzicht in deelrapportage NSOB, p. 102 e.v..

De commissie concludeert dat de minister van OCW uiteindelijk, op het moment dat haar tweede helft januari 2012 de berichten bereiken over de ernst van de financiële problemen bij Amarantis Onderwijsgroep, adequaat heeft geïntervenieerd.

## 7.5 Aanbevelingen

Op grond van het onderzoek komt de commissie hierna tot enkele aanbevelingen die kunnen bijdragen aan het voorkomen van financiële problematiek bij andere instellingen in de mbo-sector of scholen in het voortgezet onderwijs. De aanbevelingen zijn verdeeld in a) een aanzet tot discussie over enkele uitgangspunten en b) aanbevelingen over rollen en verantwoordelijkheden van te onderscheiden actoren.

### Aanzet tot discussie

Allereerst wil de commissie met dit rapport aanzetten tot een stevige discussie in het onderwijs over een aantal uitgangspunten. Daarbij gaat het om de vraag in hoeverre we kunnen blijven vertrouwen op vergaande autonomie van schoolbesturen en of we in het stelsel afdoende grip hebben op schaalgrootte.

#### *Vertrouwen op autonomie?*

Het bestel gaat op dit moment uit van vertrouwen in schoolbesturen. Dit is een logisch gevolg van het onderwijsbeleid zoals dat in de achterliggende decennia is gevoerd. Lumpsum bekostiging en decentralisatie hebben de beleidsruimte, de autonomie van schoolbesturen vergroot. Daar waren en zijn goede redenen aan ten grondslag gelegd. Autonomie is daarmee uitgangspunt en regel geworden in het onderwijs.

De commissie heeft aan de casus Amarantis nadrukkelijk gezien dat autonomie ook mensen – bestuurders, toezichthouders, leidinggevendenden – verplicht. Autonomie verplicht tot het dragen en uitoefenen van verantwoordelijkheid. Die verantwoordelijkheid is groot, want het onderwijs aan leerlingen en studenten is in hún handen gelegd. Ook al gaan leraren over de kwaliteit in de klas, en bepaalt de motivatie en doorzettingsvermogen van een leerling mede waar hij of zij terecht komt, het is de verantwoordelijkheid van leidinggevendenden, bestuurders en toezichthouders om wezenlijke voorwaarden voor het onderwijsproces te scheppen. Onderwijs en bestuur, beleid en beheer hangen nauw samen.

De kwaliteit van het onderwijs in de klas staat of valt dus tevens met de kwaliteit van bestuur en toezicht. Het grote belang dat we met elkaar in onze samenleving hechten aan goed onderwijs, is anno 2012 gebaseerd op vertrouwen in de kwaliteit van bestuur en toezicht. Maar kunnen we dat, als we de casus Amarantis beschouwen, blijven doen?

De commissie ziet in het licht van de casus Amarantis graag een discussie ontstaan over de vraag of het vertrouwen - dat mede stoelt op de vrijheid van artikel 23 van de Grondwet - zeker in het huidige tijdsgewricht en de aanzienlijke omvang van sommige schoolbesturen niet te ruim bemeten is. Kunnen en mogen meer voorwaarden worden gesteld aan de kwaliteit van bestuurders en toezichthouders in het onderwijs? De commissie doet hierna enkele aanbevelingen die raken aan dit vraagstuk.

#### *Grip op schaal?*

Het tweede punt waar de commissie graag discussie over ziet, betreft de vraag over de omvang van schoolbesturen en de complexiteit van bepaalde organisatiestructuren. Amarantis Onderwijsgroep was een grote organisatie, groter dan een gemiddeld schoolbestuur in het mbo en voortgezet onderwijs. Deze omvang leverde als zodanig al een bepaalde mate van complexiteit op. De complexiteit van de organisatie was voorts mede gelegen in het feit dat de organisatie in meerdere provincies actief was en meerdere onderwijssoorten omvatte. De commissie heeft in dit opzicht geconstateerd dat omvang én complexiteit mede de oorzaken waren van de financiële problematiek.



Omdat Amarantis qua schaal en complexiteit bijzonder was, is de organisatie niet maatgevend voor andere schoolbesturen in deze onderwijssectoren. Desondanks signaleert de commissie dat er veel maatschappelijke discussie is over bestuurlijke omvang in het onderwijs, het management en de afstand tot de klas.

De commissie heeft in dit verband bij de casus Amarantis ten eerste gezien dat bepaalde bestuurlijke keuzen kunnen leiden tot 'verweesd onderwijs', tot gebrek aan verbinding tussen bestuur, onderwijsproces en omringende regio. In dergelijke gevallen kunnen beslissingen over financiën van de organisatie – dan wel het uitblijven daarvan – los komen te staan van de bestaansreden van onderwijsinstellingen: het realiseren van goed onderwijs. Het is volgens de commissie aan besturen en toezichthouders om dit te voorkomen, maar ook voor het ministerie als stelselverantwoordelijke ziet zij hierin een taak weggelegd.

Ten tweede leeft de vraag of bepaalde onderwijsorganisaties in het voortgezet onderwijs en mbo als zodanig niet 'te groot' zijn geworden. Niet eens zozeer omdat deze organisaties niet aan voorwaarden van kwaliteit en continuïteit zouden voldoen, want ook grote organisaties kunnen goed worden bestuurd. Maar meer omdat zij wellicht dermate omvangrijk en complex zijn geworden dat zij kunnen gelden als 'too big to fail': als het mis gaat dan zijn de consequenties in termen van leerlingenaantallen en werkgelegenheid zo groot dat van 'omvallen' vanuit stelselverantwoordelijkheid bezien geen sprake kan zijn. Daarmee ontstaat de vraag of en in hoeverre het ministerie van OCW ten opzichte van deze organisaties nog kan gelden als alleen 'stelselverantwoordelijk'.

De aanbevelingen die hierna volgen heeft de commissie mede opgesteld in het licht van deze discussie over bestuurlijke schaal, complexiteit en het voorkomen van een te grote afstand tot de klas.

#### *De discussie*

Zoals hiervoor gesteld wil de commissie met dit rapport vooral aanzetten tot discussie over bovenstaande thema's. De commissie ziet deze discussie graag gevoerd worden door en vanuit raden van toezicht in het onderwijs, waarbij zij kunnen beginnen met de vraag: 'Kan ons een ontwikkeling als die zich bij Amarantis heeft voorgedaan, ook overkomen? Hebben wij als toezichthouder voldoende grip op de loop der dingen, hebben we daadwerkelijk zicht op hoe het bestuur, bestuurt?' Omdat raden van toezicht degenen zijn die gaan over de colleges van bestuur, roept de commissie de raden op dit gesprek te starten. Allereerst met zichzelf, maar vervolgens ook met hun colleges van bestuur, leidinggevend in de organisatie, medezeggenschapsorganen en stakeholders in de regio waaronder gemeenten.

#### **Versterken van bestuurskracht**

Mede in lijn met de discussiepunten hiervoor genoemd, formuleert de commissie hierna enkele aanbevelingen. De commissie realiseert zich daarbij op voorhand dat onderdelen van deze aanbevelingen al eerder zijn bedacht, en dat aan sommige ervan al wordt gewerkt. Laat onverlet dat de commissie er bij gelegenheid van dit rapport nogmaals de aandacht op wil vestigen, mede omdat de commissie op een aantal punten het *verplichtend* karakter wil versterken.

De aanbevelingen die de commissie noemt, gaan ervan uit dat de bestuurskracht in de vo- en mbo-sector versterkt moet worden door het vergroten van de transparantie in het bestuurlijk handelen en het optimaliseren van de checks and balances binnen de instelling. De noodzaak hiervan wordt mede ingegeven door het huidige tijdsgewricht waarin de economische crisis en vastgoedproblemen van grote invloed zijn op de financiële positie van de onderwijsinstellingen.

### *Governance-code*

De bestaande governance-codes<sup>229</sup> voor de vo- en mbo-sector worden verplicht toegepast en nageleefd bij alle instellingen. De toepassing en feitelijke naleving van de codes worden opgenomen als voorwaarden in het bekostigingsbesluit.

### *College van Bestuur*

- De leden van een college van bestuur worden in principe voor onbepaalde tijd benoemd. Iedere 4 jaar wordt door de raad van toezicht een expliciete afweging gemaakt of voortzetting van het dienstverband van een collegelid in het belang van het onderwijs en de instelling is. De raad betreft in deze afweging het advies van het medezeggenschapsorgaan.
- Om het goed functioneren van een college van bestuur te waarborgen legt de voorzitter een bestuursverklaring af. In deze verklaring staat het belang van de relatie tussen bestuur en beheer en onderwijskwaliteit, en het realiseren van verbinding met het onderwijsproces voorop. In het directieverslag geeft de voorzitter jaarlijks aan hoe hij invulling heeft gegeven aan zijn bestuursverklaring.
- Goed bestuur vereist niet alleen adequate formele jaarverslaglegging maar ook een meerjarenstrategie en daarbij behorende risico-analyses die de organisatie, stakeholders en toezichthouders in staat stellen langere termijn gevolgen van het gevoerde beleid te beoordelen. Het college van bestuur legt de risico-analyses en te voeren (meerjaren-) strategie – bijvoorbeeld in de vorm van en in combinatie met een ‘in control statement’ – neer in het directieverslag. Het directieverslag wordt ter controle aan de instellingsaccountant voorgelegd.
- Goed bestuur gaat uit van een open en transparante houding naar stakeholders en toezichthouders; daardoor ontstaan checks&balances die de organisatie scherp houden en tijdig van koers kunnen doen veranderen. Het college van bestuur legt over de omgang met stakeholders jaarlijks verantwoording af in een directie- en jaarverslag.
- Het college van bestuur zorgt voor een duidelijke, afgeronde planning&control cyclus en legt over de werking daarvan jaarlijks verantwoording af in het directie- en het jaarverslag.
- Het college van bestuur en de raad van toezicht zijn verantwoordelijk voor een efficiënte en heldere organisatiestructuur binnen een instelling, waarbinnen het college van bestuur en het overig management slagvaardig kan opereren op een wijze die zo goed als mogelijk het onderwijsproces faciliteert en onderwijskwaliteit waarborgt.

### *Raad van Toezicht*

- De benoeming van leden van de raad van toezicht vindt plaats via een openbare procedure. Een benoeming van een lid van de raad van toezicht wordt gemeld bij de Inspectie van het Onderwijs. In het geval een lid van de raad tussentijds aftreedt zal de voorzitter hiervan met redenen omkleed mededeling doen aan de Inspectie.
- De leden van de raad van toezicht zullen moeten beschikken over de door de VO-raad en MBO Raad vastgestelde competenties .
- Er komt een basisopleiding voor leden van een raad van toezicht. Op termijn zal gekomen moeten worden tot een vorm van certificering. Voorts wordt voorzien in permanente educatie voor leden van een raad van toezicht. Over de uitvoering hiervan wordt door de raad van toezicht verantwoording afgelegd in het jaarverslag.
- De voorzitter van de raad van toezicht maar ook de raad als geheel is verantwoordelijk voor een adequate invulling en samenstelling van de raad. De raad legt hierover verantwoording af in het jaarverslag.
- Om te waarborgen dat de raad zijn verantwoordelijkheid volledig kan waarmaken dient de raad eigenstandig onderzoeken te kunnen of laten uitvoeren binnen de instelling (onderzoeksrecht).

---

229 Zie <http://dev.vo-raad.nl/Werkgeverszaken/Governance/Code> en <http://www.mboraad.nl/?dossier/3151/Goed+Bestuur+Governance+Code+BVE.aspx>

### *Medezeggenschap*

Het functioneren van de medezeggenschap zal versterkt moeten worden. Instellingen zullen daadwerkelijk invulling moeten geven aan de in de wet en de governance-code neergelegde informatievoorziening door het college van bestuur en de raad van toezicht aan de medezeggenschap. In het toezichtskader van de Inspectie van het onderwijs wordt het functioneren van de medezeggenschap als indicator en onderdeel van goed bestuur opgenomen.

Een voorzitter van een medezeggenschapsorgaan heeft een maximale zittingsduur van 8 jaar (2 x 4 jaar).

### *Instellingsaccountant*

- Bij de controle op de jaarstukken vergewist de accountant zich van het bestaan van bijzondere verwachtingen van gebruikers ten aanzien van bepaalde onderdelen van de jaarrekening, zoals de Inspectie van het onderwijs en andere relevante stakeholders; indien nodig stelt hij eisen aan de toelichting in de jaarrekening.
- De instellingsaccountant geeft jaarlijks een risico analyse met betrekking tot de continuïteit op de korte (minder dan 12 maanden) en de lange termijn van de onderwijsinstelling, de bedrijfsvoering, de meerjarenplanning, het treasury-statuuut en het bestuurlijk vermogen van het college van bestuur en de raad van toezicht. Deze analyse en de bevindingen over het directieverslag worden neergelegd in het accountantsverslag. Het accountantsverslag wordt door de voorzitter van de raad van toezicht ter kennis gebracht van de Inspectie. Deze uitbreiding van de werkzaamheden van de accountant wordt neergelegd in het Controleprotocol.
- Een accountant is net als in andere maatschappelijke sectoren voor maximaal 7 jaar belast met de controle op de jaarrekening.

### *Inspectie van het onderwijs*

- De huidige werkwijze van het *regulier toezicht* door de Inspectie van het onderwijs moet worden aangepast. De Inspectie zal niet alleen het jaarverslag en gegevens over onderwijskwaliteit 'in de achteruitkijkspiegel' moeten beoordelen, maar de blik moeten verbreden tot de onderlinge samenhang én tot de te verwachten toekomst van de instelling. Op basis van een degelijk, meer integraal opgesteld risico-profiel zal de Inspectie alerter moeten reageren op ontwikkelingen bij de geïndiceerde instellingen.
- De huidige risico-analyse door DUO van de solvabiliteit, liquiditeit en rentabiliteit op basis van het jaarverslag komt achteraf en is geen goede basis voor het uitoefenen van regulier financieel toezicht door de Inspectie. De risico-analyse zal de Inspectie van het onderwijs meer inzicht moeten geven dan alleen de screening van de ratio's; het betreft dan bijvoorbeeld het bieden van inzicht in de toepassing van toegestane afwijkingen van berekeningswijzen. Overigens zal overwogen moeten worden of de bestaande signaleringsgrenzen in het licht van de huidige economische situatie herzien moeten worden.
- Het regulier financieel toezicht door de Inspectie moet op korte termijn worden uitgewerkt in een volwaardig toezichtskader. De toezichtskaders voor het vo en het mbo zullen nader uitgewerkt moeten worden voor wat betreft de beoordeling van de continuïteit en het bestuurlijk vermogen, alsmede de inhoud van en de werkwijze bij verscherpt en intensief toezicht.
- In het kader van *verscherpt toezicht* kan niet volstaan worden met het (periodiek) opvragen van nadere informatie bij de instelling en het periodiek voeren van een gesprek. De Inspectie zal de instelling expliciet om een verbeterplan moeten vragen. Als blijkt dat de instelling bij het opstellen of uitvoeren van dit plan onvoldoende voortgang boekt, of overigens blijkt dat de situatie bij de instelling verslechtert, levert dat grond op voor het benutten van de aanwijzingsbevoegdheid van de minister en het overschakelen naar intensief toezicht.
- In het kader van *intensief toezicht* kan de minister eveneens ingrijpen op basis van de aanwijzingsbevoegdheid (zie hierna).

### *Informatievoorziening Inspectie – OCW*

- Voorkomen moet worden dat informatie over instellingen en opleidingen op verschillende plaatsen in het ministerie en bij de Inspectie binnenkomt zonder dat het bij elkaar wordt gebracht.
- Beleidsdirecties en Inspectie zullen meer dan tot nu toe de informatie over de ontwikkeling van een instelling in vroegtijdig stadium actief moeten delen. Het Toezichtsberaad (DG, beleidsdirecteuren en inspectie) en zonedig het MT-OCW, zal daarin een leidende rol moeten vervullen.
- In het geval van verscherpt en intensief toezicht zullen beleidsdirecties en Inspectie slagvaardiger moeten opereren in het gezamenlijk duiden van de risico's van de instelling en het door de instelling aangeboden onderwijs en de maatregelen die genomen moeten worden.
- De formele scheiding tussen stelselverantwoordelijkheid, zoals belegd bij de beleidsdirecties, en het (financieel) toezicht door Inspectie hoeft volgens de commissie geen belemmering te zijn om te komen tot verbetering van de informatie-uitwisseling en daarmee tot effectiever toezicht.

### *Uitbreiding interventiemogelijkheden*

De commissie is van mening dat de minister van OCW voor de mbo-sector én vo-sector over meer interventiemogelijkheden dient te beschikken in die gevallen waar het onderwijsbelang dit noodzakelijk maakt. Daarbij stelt zij voor:

- de minister de mogelijkheid te geven om de voorzitter van een raad van toezicht te schorsen, indien het belang van het onderwijs dit noodzaakt;
- en de minister tevens een bredere aanwijzingsbevoegdheid te geven in het geval een instelling onder verscherpt of intensief toezicht staat en niet alleen in het geval van slecht bestuur en/of wanbeleid. De minister kan van deze aanwijzingsbevoegdheid binnen vier weken na het voorgenomen besluit daartoe, gebruik maken.

### *Onderwijshuisvesting, doelmatig aanbod en concurrentie*

De commissie stelt voor op regionaal en landelijk niveau meer informatie beschikbaar te maken over de ontwikkeling van leerlingenaantallen en reeds in gang gezette huisvestingsprojecten.

De commissie gaat er van uit dat schoolbesturen streven naar een verantwoorde inzet van publiek geld, en uit dien hoofde niet louter uit concurrentieoverwegingen inzetten op nieuwbouw en het vergroten van hun onderwijsaanbod. Autonomie verplicht in deze zin tot samenwerking met collega-schoolbesturen, inzake nieuwbouw en macrodoelmatigheid, en tot het afleggen van verantwoording over afwegingen die worden gemaakt bij het doen van substantiële investeringen. De Inspectie heeft tot taak in die gevallen waarin dit beginsel wordt geschonden, daar in het kader van governance een oordeel over te vellen.

### *Besturen moet verbonden zijn met de regio*

Gemeenten zullen nadrukkelijker bij het beleid van de vo- en de mbo-instellingen moeten worden betrokken, bijvoorbeeld door een tweejaarlijks overleg tussen instellingen en gemeente verplicht te stellen. In het overleg dient het te gaan over de hoofdlijnen van het door de instellingen te voeren beleid. Van het overleg wordt verslag gemaakt dat beschikbaar wordt gesteld aan de Inspectie van het onderwijs.

De regionale binding van een instelling moet bevorderd worden, bijvoorbeeld door het instellen van een 'commissie stakeholders' door het College van Bestuur. Deze commissie bewaakt de relatie met relevante stakeholders; de commissie levert een basis om opvattingen van stakeholders mee te wegen bij de ontwikkeling van het beleid van de instelling. De Raad van Toezicht ziet toe op de instelling en het functioneren van deze commissie.

Door het versterken van de regionale binding kan een meer optimale afstemming plaatsvinden tussen de vraag naar en het aanbod van opleidingen. In het jaarverslag zal inzicht gegeven moeten worden in het portfoliebeleid van de instelling, waarin onder meer de afwegingen zijn neergelegd om bepaalde opleidingen te starten.

*Ten slotte*

Het is de commissie niet enkel om financiën, bestuur en toezicht te doen. Het gaat de commissie ook en vooral om de kwaliteit van het onderwijs.

Gemankeerd financieel beleid van colleges van bestuur, waar onvoldoende toezicht op wordt uitgeoefend, kan onderwijskwaliteit negatief beïnvloeden. Als beheer en bedrijfsvoering onvoldoende zijn ontwikkeld en sturing uitblijft, dan hebben docenten, studenten en leerlingen daar last van. De casus Amarantis heeft dat aan de commissie laten zien.

Het gaat de commissie met dit rapport dus niet alleen om de financiële problematiek bij deze organisatie en de omstandigheden en besluitvorming die daaraan ten grondslag hebben gelegen. Uiteindelijk gaat het om het realiseren van goed onderwijs en continuïteit van de school, voor de leerlingen, hun ouders en het publieke belang daarvan. Autonomie verplicht schoolbesturen daar voor te staan.